

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse õppetool

Angelika Sarapuu

**ÕIGUS ÕIGUSEMÕISTMISELE MÕISTLIKU AJA JOOKSUL TSIVIIL- JA
HALDUSKOHTUMENETLUSES EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU PRAKTIKA
KÄSITLUSES**

Magistritöö

Juhendaja

prof Julia Laffranque

Tartu

2012

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ÕIGUS ÕIGUSEMÕISTMISELE MÕISTLIKU AJA JOOKSUL	8
1.1. Mõistlik aeg õiglase kohtumenetluse osana.....	8
1.2. Tsiviilõiguste ja –kohustuste piiritlemine mõistliku aja põhimõtte kaitsekaitsealas .	11
1.3. Mõistliku aja arvestamise algus ja lõpp	17
1.4. Mis on mõistlik aeg?	19
1.4.1. Mõistliku aja hindamise kriteeriumid.....	19
1.4.2. Mõistliku aja raamid.....	24
2. MÕISTLIKU KOHTUMENETLUSE AJA TAGAMISE LAHENDUSED MÕNINGATES EUROOPA NÕUKOGU RIIKIDES.....	26
2.1. Subsidiaarsusprintsipiist tulenev riikide kohustus tagada õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul.....	26
2.2. Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnang riikide diskretsiooni piirides kehtestatud abinõude tõhususele.....	31
2.2.1. Tõhusad abinõud	31
2.2.2. Mittetõhusad abinõud	39
2.3. Tõhusa siseriikliku abinõu kriteeriumid mõistliku kohtumenetluse aja kaitseks tulenevalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast	47
2.3.1. Teoreetiline alternatiiv ennetava ja hüvitava abinõu vahel ning üldised nõuded tõhusale abinõule	47
2.3.2. Ennetava ja hüvitava abinõu tõhususe kriteeriumid	50
3. MÕISTLIKU KOHTUMENETLUSE AJA TAGAMISE LAHENDUS EESTIS JA SELLE KOOSKÕLA EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU PRAKTIKAGA	54
3.1. Mõistliku kohtumenetluse aja tagamise probleem Eestis	54
3.2. Eesti valitud lahendus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika tõhususe kriteeriumide valguses	60
3.2.1. Mõistliku kohtumenetluse aja rikkumise ennetamine koos rikkumise hüvitamisega kui parim võimalik lahendus	60

3.2.2. Kohtumenetlust kiirendav taotlus – kas tõhus abinõu ebamõistlikult pikkade kohtumenetluste ennetamiseks?	62
3.2.3. Riigi vastutus ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamise eest.....	71
3.3. Mõningad ettepanekud abinõude tõhususe parandamiseks tsiviil- ja halduskohtumenetluses.....	80
3.3.1. Rõhuasetus mõistliku kohtumenetluse aja rikkumise ennetamisele.....	80
3.3.2. Mõistliku kohtumenetluse aja rikkumise eest riigi vastutust sätestava regulatsiooni täiustamine tõhusa abinõuga riikide eeskujul.....	85
KOKKUVÕTE	89
SUMMARY	96
KASUTATUD KIRJANDUS	102
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	108
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	109

SISSEJUHATUS

Õigus õiglasele kohtupidamisele kui demokraatliku õigusriigi üks olulisemaid põhimõtteid hõlmab ka õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. Õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul on olnud osa Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist (edaspidi *konventsioon*) 1950.a alates, kui Euroopa Nõukogu 12 liikmesriiki sellele Roomas alla kirjutasid. Konventsiooni artikkel 6 lõige 1 näeb ette, et: „*Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis.*“ Euroopa Nõukogu ühendab nüüdseks 47 riiki, kes kõik on kohustatud austama konventsiooniga tagatud õigusi, nende hulgas ka õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul.

Konventsiooni ratifitseerimisega on riigid võtnud endale kohustuse tagada kõigile nende jurisdiktsiooni all olevatele isikutele konventsioonis sätestatud õigused ja vabadused. Seega on põhiõiguste ja vabaduste kaitsesüsteem üles ehitatud subsidiaarsusprintsibile, mille kohaselt on riigid kohustatud kaitsma õigusi ja vabadusi esmalt enda õigussüsteemiga. Konventsiooni täitmise kontrollimiseks loodud Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi *EIOK* või asukoha järgi *Strasbourg* *kohus*) järelevalvefunktsioon rakendub õiguste ja vabaduste kaitseks alles pärast siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamist. Selles valguses on oluline konventsiooni artiklis 13 sätestatud õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks, mis kohustab riike looma põhiõiguste kaitse süsteemi toimimist tagava siseriikliku menetluskorra. Teiste sõnadega nõuab artikkel 13 tõhusat siseriiklikku õiguskaitsevahendit ehk abinõu,¹ mida on võimalik konventsioonis sätestatud õiguste rikkumiste korral kasutada enne EIOK poole pöördumist.

Õigust õiglasele kohtupidamisele garanteeriv artikkel 6 on enim kasutatud artikleid Strasbourgis kohtusse pöördumisel ning suurem osa kohtuvaidlustest puudutab just ebamõistlikku kohtumenetluse pikkust. Kohtumenetluse mõistliku aja nõude rikkumine on seotud tõhusa abinõu puudumisega siseriiklikes õigussüsteemides selle õiguse kaitseks. EIOK hinnangul kujutab tõhusa abinõu puudumise tõttu kohtumenetluse mõistliku aja nõude

¹ Artiklis 13 sätestatud õigus kõlab eesti keelde tõlgituna *õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks*. Erialakirjanduses kasutatakse artiklis 13 sätestatud õiguse tähistamiseks enamasti aga termineid *tõhus abinõu*, *tõhus meede* ja *tõhus õiguskaitsevahend*. Käesolevas töös on peamiselt kasutatud terminit *tõhus abinõu*, kuid esinevad ka teised nimetatud terminid.

järjepidev rikkumine ohtu õigusriigi põhimõttele siseriiklikus õigussüsteemis.² Seepärast on EIÕK tõlkinud kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtet kaitsva siseriikliku abinõu tõhususe kriteeriumid kohtupraktikasse läbi suure hulga kohtulahendite. Lahendites, kus hinnatakse erinevates riikides kehtestatud abinõu tõhusust, annab EIÕK olulisi suuniseid selle kohta, millistele tingimustele peab vastama tõhus siseriiklik abinõu, et kaitsta õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. EIÕK hinnangul ei saa suurt osa nendest abinõudest, millele riigid mõistlikku menetlusaega puudutavates vaidlustes viitavad, praktikas siiski tõhusaks pidada. Konventsioonist tulenevate kohustuste täitmiseks ei piisa põhiõiguste teoreetilisest kaitsest õigusnormi tasandil. Riigid peavad suutma näidata, et siseriiklikud võimuorganid garanteerivad läbi loodud mehhanismi realselt õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul.

EIÕK on kohtumenetluse mõistliku aja nõude rikkumisi leidnud ka Eestis. Samuti on EIÕK analüüsinud, kas Eestis on olemas tõhus abinõu, mis nimetatud õigust kaitseks, ning ei ole seda leidnud. Selle tulemusena on Eesti hiljuti astunud mitu olulist sammu, et tagada õigusemõistmine mõistliku aja jooksul ning tõhus abinõu selle õiguse kaitseks. Siin on aga oluline küsida, kui palju on Eesti abinõu loomisel arvesse võtnud EIÕK praktikat, milles on analüüsitud kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtet kaitsvate siseriiklike abinõude tõhusust teistes riikides, ning järginud EIÕK poolt antud juhtnööre tõhusa abinõu loomiseks, et täita täielikult konventsioonist tulenevad kohustused.

Seda silmas pidades uurib käesolev töö konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul tsiviil- ja halduskohtumenetluses ning riikide kohustust näha artikli 13 alusel ette tõhus abinõu selle õiguse kaitseks. Töö eesmärgiks on esiteks teha erinevate siseriiklike abinõude tõhusust hindavate EIÕK lahendite ja otsuste põhjal üldistus selle kohta, milline on EIÕK praktika kohaselt tõhus abinõu artikli 13 mõistes, et tagada õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. Töö teiseks eesmärgiks on anda vastus küsimusele, kas Eestis tsiviil- ja halduskohtumenetluse mõistliku aja kaitseks ettenähtud abinõud vastavad EIÕK praktikas väljakujunenud tõhusa abinõu kriteeriumidele või peaks Eesti konventsioonis tulenevate kohustuste täitmiseks probleemi lahendamiseks edasi tegelema. Eeltoodust tulenevalt on käesolevas töös püstitatud hüpotees, et Eestis hiljuti loodud abinõud, mis peaksid tagama artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul tsiviil- ja halduskohtumenetluses, ei vasta kõikidele EIÕK praktikas kujunenud tõhusa abinõu kriteeriumidele.

² EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*, p 148.

Töö teema on piiritletud tsiviil- ja halduskohtumenetlusega ühelt poolt tulenevalt magistritöö mahust ja teiselt poolt seetõttu, et 2010.a on A. Leevand käsitlenud mõistliku menetlusaja nõuet magistritöös „Õigus menetlusele mõistliku aja jooksul Eesti kriminaalmenetluses Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kontekstis“. Seega täidab käesolev töö tsiviil- ja halduskohtumenetlust puudutava tühimiku mõistliku menetlusaja temaatikas. Käesolev töö erineb kriminaalmenetluse mõistlikku aega käsitlevast tööst oluliselt aga selle poolest, et viimane on valminud ajal, kui Eestis ei olnud ette nähtud siseriikliku abinõu kohtumenetluse mõistliku aja kaitseks, mille tõhusust oleks saanud EIÕK praktika alusel analüüsida. Veel varasemast ajast, 2008.a pärineb M. Susi doktoritöö teemal „Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks - Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dünaamilises käsitluses“, kus muuhulgas on puudutatud ka artikli 6 ja artikli 13 vahelist seost. Nimetatud töö keskendub aga artikli 13 sisustamisele ja mõistlikku menetlusaja küsimus on seal käsitletud niivõrd, kuivõrd see on vajalik tõestamaks hüpoteesi, et artiklit 6 puudutavate EIÕK tõlgenduste kaudu on laienenud artiklis 13 sätestatud põhiõiguse kaitseala piirid. Käesolev töö pakub uut teadmist Eesti siseriiklike abinõude ja EIÕK praktika kooskõla kohta püstitatud hüpoteesi näol. See annab tööle ka praktilise väärtuse, võimaldades teha ettepanekuid olukorra parandamiseks.

Käesoleva töö peamine allikas on EIÕK praktika.³ EIÕK lahendite ja otsuste analüüsimine annab vastuse küsimusele, mida tähendab õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul tsiviil- ja halduskohtumenetluses ning millistele tingimustele peab vastama tõhus siseriiklik abinõu selle õiguse tagamiseks. Kogu EIÕK praktika ei ole ühesuguse kaaluga. Olulisemates lahendites võtab EIÕK kokku eelnevad seisukohad ja nende arengu mingis küsimuses, selgitab põhjalikumalt oma lähenemise eesmärgid ja rakendamist või asendab oma senise õiguskäsitluse uuega. Teine kategooria olulisi lahendeid on pilootlahendid, mille puhul EIÕK tegeleb konkreetsetes riigis esineva süsteemse või struktuuralse probleemiga mõne põhiõiguse tagamisel. Muudes lahendites ja otsustes EIÕK enamasti kordab oma põhimõttelisi seisukohti ja rakendab neid konkreetsetes kohtuasjas. Tsiviil- ja halduskohtumenetluse mõistlikku aega ja selle kaitseks loodud siseriiklike abinõude tõhusust puudutavate lahendite hulgast püüab töö autor välja tuua olulisemad lahendid, kuid selgitava ja näitliku materjalina kasutatakse ka paljusid teisi lahendeid ja otsuseid.

Teoreetilisest kirjandusest võib esile tõsta P. van Dijk'i jt teost „Theory and practice of the European Convention on Human Rights“, C. Ovey ja R. White'i teost „The European

³ Kasutatud on peamiselt inglisekeelseid lahendeid ja otsuseid, mõningatel juhtudel ka prantsusekeelseid. Eesti kohta tehtud lahendite puhul on aga kasutatud Välisministeeriumi veebilehel avaldatud eestikeelset tõlget.

Convention on Human Rights” ning R. Blackburn’i ja J. Polakiewicz’i teost „Fundamental rights in Europe“. Teoreetiline kirjandus pakub tuge eelkõige kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte sisustamisel. Siin on erilisel kohal ka Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamused, mis avavad kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte üldises õiglase menetluse kontekstis ja juhivad tähelepanu mõistliku menetlusaja tagamise olulistele aspektidele, andes samal ajal palju rakendamist väärt soovitusi. EIÕK siseriiklike abinõude tõhusust puudutava praktika tõlgendamisel ja täiendamisel on kasutatud ka EIÕK lahendite täitmise üle järelevalvet teostava Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee materjale ja teiste Euroopa Nõukoguga seotud organite koostatud dokumente, näiteks Euroopa Nõukogu juurde loodud kohtumenetluse efektiivsuse jälgimise komisjoni ja Euroopa Nõukogu nõuandva organi Veneetsia komisjoni raporteid. Tõhusa abinõu kohustust kehtestava artikli 13 mõistmisel on abiks olnud eelpool nimetatud M. Susi doktoritöö. Eesti siseriiklike abinõude analüüsimisel kasutatakse asjassepuutuvaid õigusakte koos nende loomise ja vastuvõtmisega seotud materjalidega ja asjakohast Riigikohtu praktikat.

Käesoleva töö kirjutamisel on kasutatud peamiselt kvalitatiivset uurimismeetodit. EIÕK praktikat on analüüsitud sünteetilis-kvalitatiivse meetodi abil koos teoreetilises kirjanduses domineerivate lahendusmodelitega. Erinevate riikide abinõude tõhusust hindavate otsuste ja lahendite analüüsimisel on teatud määral kasutatud ka võrdlevat meetodit, et tagada parem ülevaade EIÕK praktikast ja teha vajalikud üldistused. Saadud järeldusi rakendatakse Eesti siseriiklike abinõude tõhususe hindamisel analüütilis-süsteemse meetodi abil hüpoteesi kontrollimiseks.

Käesolev töö jaguneb kolmeks peatükiks. Esimene peatükk selgitab kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte rakendamist EIÕK praktikas, vastates küsimustele, mis on mõistliku aja eesmärk, mil määral see nõue tsiviil- ja halduskohtumenetluses kohaldub, millise ajaperioodi mõistlikkust hinnatakse ning viimaks, mis on mõistlik aeg. Teine peatükk käsitleb kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte ja tõhusa abinõu vahelist seost. Teises peatükis on põhjalikult analüüsitud EIÕK praktikat selles osas, mis puudutab erinevates riikides mõistliku menetlusaja kaitseks kehtestatud abinõude tõhususele antud hinnanguid, ja tehtud üldistusi mõistlikku kohtumenetluse pikkust tagava tõhusa siseriikliku abinõu kohta. Saadud järeldusi sellest, millistele kriteeriumidele peab vastama tõhus siseriiklik abinõu mõistliku menetlusaja kaitseks, et täita subsidiaarsusprintsipi tulenev kohustus tagada konventsioonis sätestatud põhiõiguste kaitse siseriiklikul tasandil, on kasutatud töö kolmandas osas. Kolmas peatükk käsitleb Eestis hiljuti kehtestatud siseriiklike abinõusid mõistliku menetlusaja kaitseks, mida analüüsitakse EIÕK praktikas välja joonistunud tõhususe kriteeriumide valguses.

1. ÕIGUS ÕIGUSEMÕISTMISELE MÕISTLIKU AJA JOOKSUL

1.1. Mõistlik aeg õiglase kohtumenetluse osana

Õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul on osa õiglasest kohtupidamisest ja omane demokraatlikele õigusriikidele. Nii sätestab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi *konventsioon*) artikkel 6, et igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis.⁴ Lisaks konventsioonile sätestab selle õiguse ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47⁵ ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 14.⁶ Õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul ei ole mitte ainult rahvusvaheliselt tunnustatud, vaid see on inkorporeeritud ka paljude riikide konstitutsiooni. Eesti põhiseaduses on õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul *expressis verbis* nimetatud, kuid põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 tulenev põhiõigus tõhusale menetlusele enda kaitseks⁷ hõlmab muuhulgas õigust nõuda kohtuasja lahendamist mõistliku aja jooksul.⁸

Konventsiooni artikli 6 lõikega 1 riikidele pandud kohustus arutada isikut puudutavat asja kohtus mõistliku aja jooksul on loodud kaitsma isikuid ülemääraste viivituste eest kohtumenetluses. Ebamõistlikult pikad kohtumenetlused kahjustavad isikute huve ja õigusi. Mida enam aega kulub kohtuasjas lõpliku otsuse tegemiseni, seda kauem on kohtumenetluse pooled teadmatuses ja seda suuremaid on kohtuasja arutamisega kaasnevad kulutused. Tsiviilkohtumenetluses on mõistliku menetlusaja eesmärk lõpetada ebakindlus, milles üks kohtumenetluse pool on tema vastu esitatud hagi ja teine oma õiguste (väidetava) rikkumise tõttu. Seega kaitseb artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigus tsiviilkohtumenetluses nii hagejat kui

⁴ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II, 2010, 14, 54.

⁵ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – RT II 2006, 13, 35.

⁶ ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 27.04.2011, 2.

⁸ Riigikohus on viidanud põhiseaduse §-dele 13-15 kui sätetele, millest tuleneb õigus tõhusale kohtumenetlusele, ning sidunud tõhusa kohtumenetluse õigusega nõuda kohtuasja menetlemist mõistliku aja jooksul. Värskeimas kohtupraktikas (3-3-1-85-09) on Riigikohus pidanud põhiseaduse § 14 sätteks, mis annab õiguse nõuda kohtumenetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul. M. Ernits leiab aga, et § 13 puutumus üldise põhiõigusega tõhusale õiguskaitsele on siiski pigem tinglik ning § 15 koosmõjus §-ga 14 on kohtumenetlust puudutav *lex generalis*, mis sätestab küll põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, kuid õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul tuleneb ennekõike põhiseaduse §-st 15. – RKÜKm 3-3-1-38-00; RKPSJKo 3-4-1-4-03; RKPSJKo 3-4-1-20-07; RKÜKo 3-3-1-85-09; M. Ernits. PõhiS § 13/3.1; § 14/3 ja § 15/2.4.1. – E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2.vlj. Tallinn: Juura 2008.

kostjat.⁹ Halduskohtumenetluses on mõistliku aja jooksul asja arutamise eesmärk heastada võimalikult kiiresti isiku õiguste rikkumine, mis on tekitatud õigusvastase tegevusega täidesaatva võimu teostamisel.

Mõistliku pikkusega kohtumenetluse printsiibi tähtsus on tegelikult oluliselt laiem üksikisikute õiguste ja huvide kaitsmisest. Euroopa Nõukogu nõuandev organ Veneetsia komisjon¹⁰ juhib tähelepanu sellele, et mõistlikult kiire õigusemõistmine tagab õiguskindluse ja panustab indiviidide rahulikku kooseksisteerimisse ühiskonnas. Põhjendamatu kohtupidamise venimine mõjutab avalikkuse usaldust riigi võimekusse lahendada vaidlusi ja tagada õiglus.¹¹ Liiga pikka aega lahendamata vaidluste korral kannatab ka tsiviilkäive ja majandus laiemalt.¹²

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on rõhutanud mõistliku menetlusaja nõude olulisust, märkides, et ülemäärased viivitused õigusemõistmisel kujutavad endast olulist ohtu õigusriigi jaoks.¹³ Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi *EIOK*) on ise korduvalt öelnud, et „viivitustega õigusemõistmine võib kahjustada selle tõhusust ja usaldusväärust.“¹⁴ Kohtusse pöördumise õigus jääb suuresti teoreetiliseks ja illusoorseks, kui kohtuotsust ei teha mõistliku aja jooksul, kuna kohtusse pöördumise õigust kasutatakse just kohtuotsuse saamise eesmärgil.¹⁵ Konventsioon ei ole aga mõeldud kaitsma illusoorseid ja teoreetilisi, vaid praktilisi ja efektiivseid õigusi.¹⁶

Väga suurt rõhku kohtumenetluste läbiviimisele mõistliku aja jooksul on pööranud ka Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu (*Consultative Council of European Judges*, edaspidi *CCJE*). Tegemist on Euroopa Nõukogu nõuandva organiga kohtunike

⁹ A.W. Bradley, M. W. Janis, R. S. Kay. *European Human Rights Law. Text and materials*. 2nd ed. Oxford, Oxford University Press 2000, lk 428.

¹⁰ Venice Commission ehk Veneetsia komisjon on 1990.a loodud Euroopa Nõukogu "Democracy through law" komisjon, mis on tuntud Veneetsia komisjoni nime all ja mis nõustab Euroopa Nõukogu põhiseaduslikkuse küsimustes. Komisjon koosneb sõltumatutest ekspertidest, kes koostavad uurimusi ja arvamusi õigusriigi ja demokraatia edendamiseks. – Arvutivõrgus: http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp (16.04.2012).

¹¹ Venice Commission. Study on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings. Adopted by the Venice Commission at its 69th plenary session, p 18 ja 20. – Arvutivõrgus: <http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD%282006%29036-e.pdf> (23.03.2012).

¹² M. Maruste. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste – ja vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura, 2004, lk 311.

¹³ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Length of civil proceedings in Italy: supplementary measures of a general character. Resolution DH(97)336. – Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=565843&SecMode=1&DocId=569412&Usage=2> (20.04.2012).

¹⁴ Nt EIOK 24.10.1989, 10073/82, *H. vs Prantsusmaa*, p 58.

¹⁵ F. Edel. *The length of civil and criminal proceedings in the case law of the European Court of Human Rights*. 2nd ed. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2007, lk 6. – Arvutivõrgus: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B8229174-D0F4-4C65-A78C-FF9A510096AF/0/DG2ENHRFILES162007.pdf> (20.04.2012).

¹⁶ EIOK 09.10.1979, 6289/73, *Airey v Iirimaa*, p 24.

pädevuse, sõltumatuse ja iseseisvuse küsimustes, kelle ülesandeks on edendada demokraatlikule õigusriigile kohaste põhimõtete järgimist ja tõhusat inimõiguste kaitset ennekoike konventsiooni artikli 6 kontekstis.¹⁷ 2004.a võttis CCJE vastu arvamuse mõistliku aja jooksul asja õiglasest arutamisest. CCJE tõstab esile kiire ja tõhusa õigusemõistmise kui teguri, mis mõjutab usaldust kogu kohtuinstitsiooni vastu. CCJE rõhutab, et õigusemõistmise kiirus on siiski vaid üks õigussüsteemi eesmärkidest. Õigusemõistmise kvaliteeti ei tohi samastada õigusemõistmise produktiivsusega.¹⁸ Praktikas on aga kvaliteedi tahaplaanile jätmine muutnud läbivaks probleemiks. Seepärast on oluline ka kohtuotsuste kvaliteedi sisustamine ja kvaliteedi hindamine,¹⁹ mille kohta on CCJE samuti arvamuse koostanud. CCJE defineerib kõrgekvaliteedilist kohtuotsust kui otsust, millega saavutatakse nii õige tulemus, kui kohtunikul on võimalik teha kasutada oleva materjali pinnalt, ja milleni jõutakse õiglaselt, kiiresti, selgesti ja otsustavalt. Seega on kohtuotsuseni jõudmiseks kulunud aeg üks oluline kvaliteedi element, kuid mitte ainus. Kohtumenetluses tuleb tagada ka õigus asja õiglasele arutamisele, ühiskondlik kooskõla ja õiguskindlus. Kvaliteedikeskne lähenemine peab arvestama sellega, kui suur on kohtusüsteemi suutlikkus täita talle pandud nõudmisi kooskõlas süsteemi üldiste eesmärkidega, millest üks on menetluse kiirus.²⁰

Niisiis ei saa kohtumenetluse kiirust otsida hea õigusemõistmise arvelt.²¹ Seda rõhutab ka Euroopa Nõukogu juurde loodud kohtumenetluse efektiivsuse jälgimise komisjon (*European Commission for the Efficiency of Justice*, edaspidi *CEPEJ*).²² Aeg on hädavajalik, et asja põhjalikult uurida, välja selgitada õiguslikud küsimused, lahendada kõik pooltevahelised suhted ja jõuda põhjendatud otsuseni.²³ Samuti ei ole vähem olulised õigusliku

¹⁷ 2000.a loodud CCJE näol on tegemist ainulaadse organiga, mis koosneb 47 riigi kohtunikest, kes ei esinda ühegi riigi huve. CCJE-l on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse edendamisel, kohtunikukonna iseseisvuse kaitsmisel ja kohtusüsteemi vastu usalduse suurendamisel oluline roll. CCJE annab Euroopa Nõukogule soovituslikke arvamusi. – J. Laffranque. Speech of the president of the CCJE at the award ceremony of the prize „Justice in the World“. Madrid, 2009. Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/meetings/Prix_Justice/Discurso_CCJE_Julia_Laffranque_eng.pdf (14.04.2012).

¹⁸ Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE). Arvamus nr 6(2004) mõistliku aja jooksul asja õiglase arutamise ja kohtuniku rolli kohta selles, arvestades vaidluste lahendamise alternatiivsete meetoditega, p 8, 10 ja 42. – Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/vfs/490/CCJE%282004%29op6.pdf> (14.04.2012).

¹⁹ J. Laffranque. Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu 11. arvamuse ettevalmistamisest. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/737/CCJE_ettekanne_JuliaLaffranque_2008.pdf (14.04.2012).

²⁰ Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE). Arvamus nr 11(2008) kohtuotsuste kvaliteedist. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/802/CCJE%20%282008%29%20arvamus%20nr%2011.pdf> (14.04.2012).

²¹ EIÕK 25.02.2005, 29357/95, *Gast ja Popp v Saksamaa*, p 75.

²² CEPEJ on 2002.a Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt asutatud komisjon, mille kõige üldisem eesmärk on Euroopa Nõukogu liikmesriikide õigussüsteemide tõhususe täiustamine. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp (22.04.2012).

²³ F. Calvez. Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights. Adopted by the European Commission for the Efficiency of Justice at its

argumentatsiooni kvaliteet ja kohtuotsuste motiveerimise ulatus ning seega kohtuotsuste läbipaistvuse tagamine kohtumenetluse poolte ja avalikkuse jaoks. Tagada tuleb kogu menetluse õiglus: kohtumenetluse läbiviimisega kiirustamine ei tohi mõjutada artiklis 6 sätestatud teisi garantiisid, eriti kohtule juurdepääsu õigust, poolte võrdsust, võistlevuse printsiipi ja õigust omada piisavalt aega ja vahendeid kaitse ettevalmistamiseks.²⁴ Kui kiirus saavutab eelise kaitseõiguste üle võivad sellel olla kahjulikud tagajärjed õigluse kvaliteedile. Seega on hea õigusemõistmise tava laiemalt üle mõistliku aja printsiibist ja võib õigustada pikemaid, kuid õiglasemaid menetlusi.²⁵ Menetlusaja „mõistlikkus“ peab peegeldama vajalikku tasakaalu kiire ja õiglase menetluse vahel.²⁶ Seega vastab mõistliku aja põhimõttele üksnes kaalutletud kiirus.²⁷

1.2. Tsiviilõiguste ja –kohustuste piiritlemine mõistliku aja põhimõtte kaitsekaitsealas

Konventsiooni artikli 6 lõige 1 sätestab, et lisaks mõistliku aja jooksul kriminaalsüüdistuse üle otsustamisele on igaühel õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul ka tsiviilõiguste- ja kohustuste üle otsustamisel. Konventsiooni esialgses projektis ei olnud artikli 6 lõike 1 kohaldumisulatus piiritletud tsiviilõiguste ja -kohustustega.²⁸ Artikli 6 lõike 1 sõnastust muudeti veidi enne konventsiooni allakirjutamiseks avamist, kuid jäeti selgitamata, mida tsiviilõigused ja -kohustused täpselt tähendavad.²⁹ Seetõttu on mõiste „tsiviilõigused ja –kohustused“ sisustamine EIÕK praktikaga väga oluline, mõistmaks, millistele vaidlustele artikli 6 lõike 1 kaitse laieneb.

Nii Euroopa Inimõiguste Komisjon (edaspidi *komisjon*)³⁰ kui EIÕK on leidnud, et vastates küsimusele, kas vaidlus puudutab tsiviilõigusi ja –kohustusi, ei saa tugineda ainult

8th plenary meeting. Strasbourg: Council of Europe, 2007, lk 16. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf (23.03.2012).

²⁴ Venice Commission. *Op. cit.*, p 22-23.

²⁵ Calvez. *Op. cit.*, lk 18.

²⁶ EIÕK 18.02.1997, 18990/91, *Nideröst-Huber v Šveits*, p 30.

²⁷ U. Lõhmus (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Iuridicum 2003, lk 165.

²⁸ P. van Dijk jt (Eds). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 4th ed. Antwerpen, Oxford: Intersentia 2006, lk 515.

²⁹ Kui P. van Dijk jt viitavad konventsiooni *travaux préparatoires* uurimisele, mis on näidanud, et konventsiooni loojate eesmärk ei olnud piiritleda artikli 6 lõike 1 kohaldamisala ainult tsiviilõiguste ja –kohustustega ning artikli 6 lõike 1 teksti täiendamine viimasel hetkel sõnaga „tsiviil“ ei pidanud konventsiooni loojate arvates artikli 6 lõike 1 eesmärki muutma, siis U. Lõhmus märgib, et sõna „tsiviil“ lisati seetõttu, et terminit „vaidlus õiguste ja kohustuste üle“ peeti liialt avaraks ja leiti, et küsimus vajab täiendavat uurimist. – Dijk jt. *Op. cit.*, lk 515; Lõhmus. *Op. cit.*, lk 141.

³⁰ 1954.a kuni 1998.a ei olnud isikutel võimalik pöörduda otse EIÕKi poole, vaid nende kaebused vaatas läbi komisjon, kes saatis need põhjendatud juhtudel edasi lahendamiseks EIÕK-le. 01.11.1998 jõustus 11.

siseriiklikule õigusele: ei vaidluse osapoolte staatusele siseriiklikus õiguses (nt avaliku võimu kandja või üksikisik), vaidlust puudutavate õigusnormide iseloomule siseriiklikus õiguses (nt avaliku õiguse normid või eraõiguse normid) ega ka sellele, milline on vaidluse lahendamiseks pädevust omav asutus siseriiklikus õiguses (nt halduskohus või üldkohus).³¹ Tsiviilõiguste ja –kohustuste kontseptsioonil on konventsioonis autonoomne tähendus. Siseriiklik õigus omab tähendust vaid selles osas, mis puudutab vaidlusaluse õiguse sisu ja tema mõjusid.³² Selline lähenemine muudab artikli 6 lõike 1 eesmärgi vähem sõltuvaks siseriiklikest õigussüsteemidest.³³ Tsiviilõigused ja –kohustused autonoomses tähendus hõlmavad seega väga mitmesuguseid õigusi, mis siseriiklikult võivad kuuluda mitte eraõiguse, vaid avaliku õiguse alla. Seda eelkõige põhjusel, et teistsugune lähenemine annaks riikidele võimaluse jätta artikli 6 lõikes 1 kehtestatud õigused tagamata, klassifitseerides vaidlused avalik-õiguslikena.³⁴

EIÕK ei ole kunagi üritanud välja töötada universaalseid kriteeriume, millega sisustada autonoomse tähendusega mõisteid „tsiviilõigused“ ja „tsiviilkohustused“, vaid eelistanud seda otsustada konkreetse kohtuasja asjaolude pinnalt.³⁵ Kui traditsiooniliste isikutevaheliste eraõiguslike vaidluste langemine artikli 6 lõikega 1 kehtestatud kaitse alla on ilmselge, siis küsimusi tekitab eelkõige tsiviilõiguse ja avaliku õiguse puutepunkt.

Oma varasemas praktikas oli EIÕK seisukohal, et artiklit 6 ei saa kohaldada ühegi avalik-õigusliku vaidluse puhul. Pöörde tõi *Ringeisen* kohtuasi Austria vastu, kus valitsuse vastuargument seisnes just artikli 6 kohaldamise välistamises vaidluse avalik-õigusliku iseloomu tõttu. Komisjon pooldas samuti mõiste „tsiviilõigused ja –kohustused“ kitsendatud tõlgendamist põhjusel, et selline tõlgendus on kooskõlas artikli teksti ja konventsiooni ettevalmistavate materjalide analüüsiga ning laiem tõlgendus ei sobi kokku riikide tahtega, arvestades riikide väga erinevaid haldustegevuse kohtuliku järelevalve süsteeme. EIÕK langetas aga otsuse artikli 6 laiema tõlgenduse kasuks, leides, et artikli kaitsealas on „*kõik menetlused, mille tulemus on eraõiguste ja –kohustuste suhtes määrava tähtsusega*.“³⁶ Edasi

lisaprotokoll, millega kaotati komisjon ja muudeti EIÕK püsivalt töötavaks kohtuks, võimaldades isikutel pöörduda kaebustega otse EIÕKi poole. Euroopa Nõukogu veebilehel avaldatud materjalid 11. lisaprotokoll kohta. – A. Mowbray. *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. New York: Oxford University Press 2007, lk 14.

³¹ EIÕK 23.10.1985, 8848/80, *Bentham v Holland*, p 34.

³² EIÕK 28.06.1978, 6232/73, *König v Saksamaa*, p 88-89.

³³ Dijk jt. *Op. cit.*, lk 525.

³⁴ C. Ovey, R. White. *Jacobs and White, European Convention on Human Rights*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press 2006, lk 164.

³⁵ Ovey, White. *Op. cit.*, lk 164.

³⁶ EIÕK 16.07.1971, 2614/65, *Ringeisen v Austria*, p 94.

on EIÕK allutanud artikli 6 lõike 1 toimele väga erinevaid vaidlusi, mis paljudes riikides kuuluvad haldusõiguse alla.

Nii on EIÕK isiku erialast (äri-) tegevust puudutavad vaidlused lugenud tsiviilõiguste ja -kohustuste alla kuuluvaks, vaatamata avalik-õiguslikele suhetele iseloomulikele joontele. Asjas *König v Saksamaa* vaidlustas kaebaja haldusasutuse otsuse, mis võttis temalt õiguse tegutseda arstina ja pidada kliinikut. EIÕK leidis, et kuigi tsiviilõiguste ja -kohustuste mõiste on autonoomne, ei saa siseriikliku õigust üldse kõrvale jätta. Selleks, et otsustada, kas tegu on tsiviilõigusega konventsiooni mõttes, ei tule lähtuda õiguse siseriiklikust kvalifikatsioonist, vaid õiguse sisust ja tema mõjudest siseriikliku õiguse kohaselt.³⁷ Isiku erialast või äritegevust puudutavad vaidlused on EIÕK vaatamata nende avalik-õiguslikule iseloomule allutanud artikli 6 lõikega 1 tagatud kaitsele ka teistes asjades. Näiteks leidis EIÕK asjas *Pudas v Rootsi*, et kaebaja taksoga töötamise litsentsi tühistamine mõjutas tema äritegevust ning mõned avalikule õigusele iseloomulikud jooned ei ole piisavad, et see konventsiooni artikli 6 lõike 1 kohaldumisalast välistada.³⁸

EIÕK rõhuasetus küsimuse all oleva õiguse iseloomule ja isikule avaldatavatele mõjudele on tekitanud raskusi avalikus teenistuses töötavate isikute vaidluste kvalifitseerimisel. Esialgu peeti ametnike valimist, karjääri ja avaliku teenistuse lõppu puudutavaid vaidlusi reeglina artikli 6 lõike 1 mõjualast väljaspool olevaks. See põhimõte jättis aga kõik avalikus sektoris töötavad isikud kaitseta ja tekitas ebavõrdsust seetõttu, et ametnike mõiste varieerus riigiti väga tugevalt. EIÕK järgmine käsitus, mis põhines eeldusel, et ainult või peamiselt majandusliku õigusega seotud vaidlustele laieneb artikli 6 lõike 1 kaitse ja ametivõimu diskretsiooniõigusega seotud vaidlustele mitte, tuli samuti kõrvale jätta, kuna peaaegu igal töövaidlusel on majanduslikud tagajärjed töötaja jaoks. Lahendiga *Pellegrin v Prantsusmaa*³⁹ lõi EIÕK aga funktsionaalsuse testi, mis baseerus töötaja kohustuste ja vastutuse iseloomul. Selle testi järgi jäid artikli 6 lõike 1 mõjualast välja „ainult nende ametnike poolt algatatud vaidlused, kelle kohustused on eriomased avalikule teenistusele sedavõrd, kuivõrd nad tegutsevad avaliku võimu kandjana riigi või muu avaliku võimu asutuse üldisi huve kaitstes.“ Funktsionaalsuse test pidi kaitsma ka väga paljude selliste ametnike (nt õpetajad, meditsiinõed jne) õigusi, kelle töö on tähenduse ja eesmärgi mõttes võrdväärne oma

³⁷ EIÕK 28.06.1978, 6232/73, *König v Saksamaa*, p 89.

³⁸ EIÕK 21.10.1987, 10426/83, *Pudas v Rootsi*, p 37.

³⁹ EIÕK 08.12.1999, 28541/95, *Pellegrin v Prantsusmaa*, p 66.

ametivendadega avalikus sektoris ning kes varem konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud kaitseta olid jäänud.⁴⁰

2007.a *Vilho Eskelinen jt v Soome* asjas pidas EIÕK vajalikuks *Pellegrini* lahendiga loodud funktsionaalsuse testi edasi arendada ja luua uued kriteeriumid, mille alusel hinnata avaliku sektori töötajaid puudutavate vaidluste kuulumist artikli 6 lõike 1 kaitsealasse. EIÕK tõi *Pellegrini* funktsionaalsuse testi puudusena välja asjaolu, et funktsionaalne kriteerium, nii nagu seda praktikas rakendati, ei lihtsustanud artikli 6 lõike 1 kohaldamist avalike teenistujate vaidlustele ega toonud kaasa suuremat kindlust selles küsimuses. *Eskelinen* asjas loodud uue lähenemise kohaselt peavad olema täidetud kaks kriteeriumi, mille alusel hinnata avaliku teenistujate vaidluste kuulumist artikli 6 lõike 1 kohaldamisalasse. Esiteks peab olema selge, et antud ametikoha või isikute kategooria puhul välistab siseriiklik õigus selgelt kohtusse pöördumise õiguse. Teiseks peab selline välistamine olema õigustatud objektiivsetel alustel riigi huvides. Määrav ei ole asjaolu, kas kaebaja töötab sektoris või osakonnas, mis osaleb avaliku võimu teostamisel. Välistamine ei ole õigustatud ainuüksi seetõttu, et kaebaja osaleb avaliku võimu teostamisel või eksisteerib erinev usaldus- ja lojaalsusside ametniku ja riigi vahel. Seega ei saa artikli 6 lõike 1 kaitsealast reeglina välistada nn tavalisi töövaidlusi, mis puudutavad palka, toetusi või sarnaseid soodustusi. Artikli 6 kohaldamist eeldatakse, mistõttu on riigil kohustus nende kahe tingimusi täitmist demonstreerida.⁴¹ *Eskelinen* asjas loodud uut lähenemist kasutades leidis EIÕK näiteks asjas *Sabeh El Leil v Prantsusmaa*, et saatkonnas töötanud raamatupidaja ametikohustused ei õigusta tema ametist vabastamist puudutava vaidluse välistamist artikli 6 kohaldamisalast objektiivsetel alustel riigi huvides.⁴²

Lisaks isiku erialase tegevusega ja avalikus teenistuses töötamisega seotud vaidlustele on artikli 6 lõike 1 kaitsealas ka sellised avalik-õiguslikud vaidlused, mille tulemusel on otsene mõju isiku omandiõigusele. Näiteks puudutavad maa sundvõõrandamise loaga seotud vaidlused isiku õigust omandile, mis on tsiviilõigus artikli 6 lõike 1 mõistes.⁴³ Ka ehitamiskeeluga seotud vaidlused on tsiviilõigused artikli 6 lõike 1 mõistes vaatamata sellele, et ehitamislubade andmine on osa avaliku õiguse valdkonda kuuluvast linnaplaneerimisest.⁴⁴ Samuti on EIÕK lugenud isiku tsiviilõigusi ja -kohustusi puudutavateks mitmed

⁴⁰ Ovey, White. *Op. cit.*, lk 167-168.

⁴¹ EIÕK 19.04.2007, 63235/00, *Vilho Eskelinen jt v Soome*, p 52, 55 ja 62.

⁴² EIÕK 29.06.2011, 34869/05, *Sabeh El Leil v Prantsusmaa*, p 39.

⁴³ EIÕK 23.09.1982, 7151/75 ja 7152/75, *Sporrong ja Lönnroth v Rootsi*, p 79; sarnane ka EIÕK 23.04.1987, 9273/81, *Ettl jt v Austria*, p 32.

⁴⁴ EIÕK 25.10.1989, 10842/84, *Allan Jacobsson v Rootsi (1)*, p 73; EIÕK 19.02.1998, 12258/86, *Skärby v Rootsi*, p 29.

sotsiaalkindlustusega seotud küsimused, näiteks puudega inimeste toetused,⁴⁵ haiguse hüvitised⁴⁶ ja lesepension.⁴⁷ Siinjuures on EIÕK pidanud artikli 6 lõike 1 kaitsealasse kuuluvaks ka näiteks vaidlust, mis puudutas kohustust teha makseid sotsiaalkindlustussüsteemi.⁴⁸

Artikli 6 lõike 1 kaitsealast on EIÕK siiani aga välja jätnud kõik maksuasjad. Maksuvaidluste välistamisel artikli 6 lõike 1 kohaldamisalast on EIÕK asjas *Schouten ja Meldrum v Holland* viidanud sellele, et tegemist on demokraatlikus ühiskonnas tavaliste kodanikukohustuste osaks olevate rahaliste kohustustega.⁴⁹ Lähemalt on EIÕK selgitanud maksuasjade mittekuulumist artikli 6 lõike 1 kohaldumisaslasse asjas *Ferrazzini v Itaalia*. EIÕK märkis, et maksuvaidlustes on selgelt kaalul rahalised huvid, aga ainuüksi vaidluse „rahalise“ iseloomu näitamine ei ole piisav, et lugeda seda vaidluseks tsiviilõiguste ja –kohustuste üle artikli 6 lõike 1 mõistes. Kuigi konventsioon on elav instrument, mida tuleb tõlgendada tänapäeva tingimustes, on EIÕK arvates maksude maksmise kohustuse fundamentaalne iseloom jäänud samaks; maksuasjad moodustavad endiselt osa avaliku võimu teostamise tuumikust.⁵⁰

Maksuvaidluste range välistamine artikli 6 lõike 1 kohaldamisalast olukorras, kus EIÕK praktikas on näha järjest enam artikli 6 lõike 1 kaitse laienemist kõikidele teistele avalik-õiguslikele vaidlustele, mille tulemus on isiku eraõiguslike õiguste ja kohustuste suhtes määrav, paneb siiski küsima, miks on maksuvaidlused need, mille puhul riikidel ei ole kohustust tagada õiglase menetluse garantiid. Nii tekitab see küsimuse, millised on olulised erinevused maksude maksmise kohustust või maksusoodustust puudutava vaidluse ja eelpool viidatud sotsiaalkindlustussüsteemi maksete tegemise kohustust puudutava vaidluse vahel, mida EIÕK on lugenud artikli 6 lõike 1 kaitsealasse kuuluvaks.

Veel raskem on piiri tõmmata maksuvaidluste ja lisamaksude vahel, mis samuti EIÕK praktika kohaselt artikli 6 lõike 1 kaitsealasse mahuvad. Lisamaksude määramise ja tasumisega seotud vaidluste puhul ei ole siiski tegemist tsiviilõiguste ja –kohustustega, vaid EIÕK on sellised vaidlused lugenud kriminaalsüüdistuseks artikli 6 lõike 1 mõistes, tulenevalt lisamakse puudutavate õigusnormide üldisest iseloomust ning trahvi karistuslikust eesmärgist.⁵¹ Täpsemalt hindab EIÕK lisamaksude kuulumist artikli 6 lõike 1 kaitse alla

⁴⁵ EIÕK 23.02.1993, 13023/87, *Salesi v Itaalia*.

⁴⁶ EIÕK 29.05.1989, 8562/79, *Feldbrugge v Holland*.

⁴⁷ EIÕK 29.05.1986, 9384/81, *Deumeland v Saksamaa*.

⁴⁸ EIÕK 09.12.1994, 19005/91 ja 19006/91, *Schouten ja Meldrum v Holland*, p 49-60.

⁴⁹ EIÕK 09.12.1994, 19005/91 ja 19006/91, *Schouten ja Meldrum v Holland*, p 50.

⁵⁰ EIÕK 12.07.2001, 44759/98, *Ferrazzini v Itaalia*, p-d 25-27 ja 29.

⁵¹ EIÕK 23.07.2002, 36985/97, *Västberga Taxi Aktiebolag ja Vulvic v Rootsi*, p 75-82; EIÕK 23.07.2002, 34619/97, *Janosevic v Rootsi*, p 64-71.

autonoomse kriminaalsüüdistuse mõiste alusel. See tähendab kolme kriteeriumi arvestamist: teo õiguslik kvalifikatsioon siseriiklikus õiguses, teo iseloom ja võimaliku karistuse raskus (nn Engeli kriteeriumid), kusjuures teo õiguslik kvalifikatsioon ei ole määrav ning teine ja kolmas kriteerium võivad kohalduda kumulatiivselt. Asjas *Steininger v Austria* pidas EIÕK põllumajandusliku kaubandustegevuse seaduse alusel lisamaksude maksmise vaidlust artikli 6 lõike 1 kaitse alla kuuluvaks seetõttu, et lisamaksud olid kehtestatud normi alusel, millel oli karistuslik ja preventiivne eesmärk, ning lisamaksude iseloom viitas majandustegevuse tulemusel tekkinud üldisele kohustusele tasuda teatud tingimustel makse ja ei olnud mõeldud erirežiimina mingile isikute grupile.⁵² Veel ühes lisamakse puudutavas lahendis *Jussila v Soome* märkis EIÕK, et kuigi puudub kahtlus maksude olulisuses riigi tõhusaks funktsioneerimiseks, ei ole maksuvaldkonnas karistuslike trahvide kehtestamise ilmajätmine menetluslikest garantiidest vajalik riigi rahandussüsteemi tõhususe säilitamiseks, samuti ei saa seda pidada kooskõlas olevaks konventsiooni eesmärgi ja mõttega.⁵³ Nii asetab EIÕK artikli 6 lõike 1 kaitseala määratlemisel kaalukausile ühelt poolt maksusüsteemi toimimise olulisuse riigi jaoks ja teiselt poolt isiku menetluslike õiguste kaitse, pidades olulisemaks viimast. Võib küsida, kas samal põhjusel ei peaks artikli 6 lõike 1 kaitset laiendama ka maksuvaidlustele.

Lisaks maksuasjadele on artikli 6 kaitsealast senini välja jäänud veel välismaalaste vastuvõtmise ja väljasaatmisega seotud vaidlused. Välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja riigist väljasaatmisega seotud vaidlused välistas artikli 6 lõike 1 kaitsealast esialgu komisjon⁵⁴ ja hiljem ka EIÕK. EIÕK on selliste vaidluste mittekuulumist artikli 6 lõike 1 kaitsealasse põhjendanud 7. lisaprotokolli artikliga 1, mis sisaldab tagatise spetsiaalselt välismaalaste riigist väljasaatmisega seotud menetluste jaoks.⁵⁵ EIÕK on leidnud, et 7. lisaprotokolli vastuvõtmisega viitasid riigid selgelt oma kavatsusele selliseid menetlusi mitte artikli 6 lõike 1 kohaldumisaslasse tuua.⁵⁶ Samuti on EIÕK välistanud artikli 6 lõike 1 kaitsealast poliitilised õigused, isegi kui neil on teatud rahaline iseloom.⁵⁷

⁵² EIÕK 17.04.2012, 21539/07, *Steininger v Austria*, p 33-38.

⁵³ EIÕK 23.11.2006, 73053/01, *Jussila v Soome*, p 37.

⁵⁴ Dijk jt. *Op. cit.*, lk 530.

⁵⁵ Konventsiooni 7. lisaprotokolli artikkel 1 kõlab järgmiselt: „Välismaalast, kes elab riigi territooriumil õiguspäraselt, ei või välja saata teisiti kui seaduse alusel tehtud otsuse täitmiseks ning tal on õigus:

a) esitada põhjendusi enda väljasaatmise vastu;

b) tema asja uuesti läbivaatamisele;

c) olla neil eesmärkidel esindatud kompetentse võimukandja või selle poolt volitatud isiku või isikute ees.“

⁵⁶ EIÕK 05.10.2000, 39652/98, *Maaouia v Prantsusmaa*, p 36-38.

⁵⁷ EIÕK 21.10.1997, 24194/94, *Pierre-Bloch v Prantsusmaa*, p 50-51.

1.3. Mõistliku aja arvestamise algus ja lõpp

Esmalt on oluline märkida, et kohtumenetluse pikkust ei saa hakata lugema enne seda, kui riik, mille vastu kaebus esitati, konventsiooniga ühines.⁵⁸ Seega tuleb kohtumenetluse pikkuse kindlaks määratlemisel võtta arvesse *ratione temporis* jurisdiktsiooni (ajatingimust). Kohtumenetluse pikkust arvestatakse alates sellest hetkest, kui riigist sai konventsiooni osapool või riik tunnustab EIÕK pädevust konventsiooni artikli 56 kohaselt.⁵⁹ EIÕK siiski ei eira konventsiooni ratifitseerimisele eelnenud aega – ta peab seda oluliseks faktoriks, kui ta hindab kohtumenetluse pikkuse mõistlikkust.⁶⁰

Kohtumenetluse pikkust tsiviil- ja halduskohtumenetluses hakatakse lugema hetkest (*dies a quo*), kui asi on antakse lahendamiseks pädevale õigusemõistmise volitustega institutsioonile.⁶¹ Just sellest hetkest alates on kohtul võimalik mõjutada menetluse pikkust. Reeglina tähendab see hagi esitamist esimese astme kohtule või kaebuse esitamist esimese astme halduskohtule, kuid EIÕK praktikas on ka teistsuguseid näiteid: avaldaja vastuväide täitemenetluses⁶², maksekäsk,⁶³ arestitud vara konfiskeerimine,⁶⁴ tsiviilhagi kahjutasu nõudega kriminaalmenetluse raames.⁶⁵ Juhul, kui riigi kõrgeim kohus on antud asjas esimene ja viimane instants, loetakse menetluse alguseks hagi esitamise aega riigi kõrgeimasse kohtusse.⁶⁶

Teatud juhtudel võib tsiviilkohtumenetluse aeg hakata kulgema enne hagi esitamist kohtule.⁶⁷ Nii võib kohtumenetluse algus artikli 6 lõike 1 mõistes olla seotud eelneva haldusmenetlusega. Erinevate menetluste pikkusi tuleb arvestada ühtse menetlusajana, kui menetluste ese on kattuv. Samuti tuleb kohtueelset haldusmenetlust arvesse võtta siis, kui siseriiklik õigus näeb ette kohustusliku haldusmenetluse enne kohtusse pöördumist. Sellisel juhul hakkab menetluse aeg kulgema vastuväite või vaide esitamisest haldusorgani otsuse

⁵⁸ Eesti suhtes jõustus konventsioon 16. aprillil 1996. a.

⁵⁹ Konventsiooni artikli 56 järgi võib konventsiooniga mitteühinenud riik igal ajal esitada deklaratsiooni Euroopa Nõukogu peasekretärile, et kohaldab konventsiooni ühele või mitmele territooriumile, mille välissuhete eest ta vastutab, tunnustades EIÕK pädevust võtta vastu kaebusi üksikisikutelt, vabaühendustelt ja isikurühmadelt.

⁶⁰ EIÕK 27.04.1989, 11213/84, *Neves e Silva v Portugal*, p 40: „*Selles asjas vaadeldav periood ei hakanud jooksma alates hagi esitamisest pädevale kohtule /.../, vaid alates 9. novembrist 1978. a, kui Konventsioon jõustus Portugali suhtes. Hindamaks seda, kas aega, mis on alates sellest päevast möödunud, saab pidada mõistlikuks, on siiski vajalik arvesse võtta ka seda, mis staadiumisse menetlus oli selleks ajaks jõudnud.*“

⁶¹ EIÕK 23.04.1987, 9816/82, *Poiss v Austria*, p 50; EIÕK 23.04.1987, 9616/81, *Erkner ja Hofbauer v Austria*, p 64.

⁶² EIÕK 27.02.1992, 13132/87, *Barbagallo v Itaalia*, p 14.

⁶³ EIÕK 24.05.1991, 11671/85, *Pugliese v Itaalia* (2), p 16.

⁶⁴ EIÕK 22.02.1994, 12954/87, *Raimondo v Itaalia*, p 42.

⁶⁵ EIÕK 27.02.1992, 11973/86, *Casciaroli v Itaalia*, p 16.

⁶⁶ EIÕK 26.11.1992, 11519/85, *Francesco Lombardo v Itaalia*, p 19.

⁶⁷ EIÕK 21.02.1975, 4451/70, *Golder v Ühendkuningriik*, p 32.

peale.⁶⁸ Eelpool viidatud asjas *König v Saksamaa* luges EIÕK menetluse alguseks aja, kui kaebaja esitas vastuväite haldusorgani otsuse peale, millega temalt oli ära võetud õigus osutada arstiabi ja pidada kliinikut. EIÕK leidis, et kaebaja ei saanud pöörduda kohtusse enne, kui oli vaidemenetluses lasknud uurida haldusaktide otstarbekust ja õiguspärasust. Järelikult hakkas artikli 6 lõike 1 alusel mõõdetav aeg kulgema alates päevast, kui kaebaja esitas vastuväite oma õiguste äravõtmise kohta.⁶⁹ Lahendis *Dumas v Prantsusmaa* pidas EIÕK aga kohtumenetluse aja alguseks päeva, kui kaebaja esitas kohtusse taotluse nimetada notar pärandvara jagamiseks, kuna kohtueelne menetlus notari juures oli tihedalt seotud kohtu järelevalvega.⁷⁰

Tsiviil- ja halduskohtumenetluses loetakse kohtumenetluse lõpuks reeglina seda hetke (*dies ad quem*), kui tehtud on *res judicata* otsus. See on aeg, kui kõige kõrgem kohtuaste teeb otsuse või kui kohtuotsus muutub lõplikuks edasikaebamisõiguse lõppemise tõttu. Seega tuleb mõistlikkuse hindamisel arvesse võtta kogu menetluse kestust, kaasa arvatud kõiki edasikaebamise menetlusi.⁷¹ Kohtumenetluse pikkuse kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta ka kohtumenetlust konstitutsioonikohtus, kui selle otsus võib vaidluse tulemust mõjutada.⁷²

Veel enam, isegi sisulisele kohtuotsusele järgnevad faasid nagu kohtukulude kindlaksmääramine ja kohtuotsuste täitmine arvestatakse samuti kohtumenetluse kogukestuse hulka.⁷³ EIÕK on leidnud, et kohtukulude kindlaksmääramise menetlust, isegi kui see on eraldiseisev, peab pidama tegeliku vaidluse jätkumiseks ja sellele laieneb artikli 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku aja jooksul asja arutamise nõue.⁷⁴ Ka kohtuotsuse täitmist tuleb pidada osaks kohtumenetlusest, kuna isikute õigused saavad tõhusalt realiseeritud alles kohtuotsuse täitmise hetkel.⁷⁵ EIÕK selgitab, et kohtusse pöördumise õigus oleks illusoorne, kui siseriiklikud õigussüsteemid lubaksid lõplikult siduval otsusel jääda täide viimata.⁷⁶ Seega tuleneb konventsiooni artikli 6 lõikest 1 mitte ainult kohustus jõuda kohtuotsuse tegemiseni mõistliku aja jooksul, vaid ka see, et kohtuotsus peab olema võitnud poole kasuks kergesti täide viidav.⁷⁷ Kohtuotsuste täitmise olulisuse tõttu konventsiooni artikli 6 lõike 1 kontekstis on CCJE vastu võtnud arvamuse kohtunike rolli kohta kohtuotsuste täitmisel. CCJE märgib,

⁶⁸ EIÕK 30.10.1991, 11796/85, *Wiesinger v Austria*, p 51; aga ka nt H EIÕK 19.01.2010, 26654/08, *Huoltoasema Matti Euren OY v Soome*, p 26 ja EIÕK 21.10.2010, 32763/08, *Schädler jt v Liechtenstein*, p 25.

⁶⁹ EIÕK 28.06.1978, 6232/73, *König v Saksamaa*, p 98.

⁷⁰ EIÕK 23.09.2003, 53425/99, *Dumas v Prantsusmaa*, p 41.

⁷¹ EIÕK 23.04.1987, 9616/81, *Erkner ja Hofauer v Austria*, 23.04.1987, p 65.

⁷² EIÕK 29.05.1986, 9384/81, *Deumeland v Saksamaa*, p 77.

⁷³ Dijk jt. *Op. cit.*, lk 605.

⁷⁴ EIÕK 23.09.1997, 22410/93, *Robins v Ühendkuningriik*, p 29.

⁷⁵ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Itaalia* (1), p 197.

⁷⁶ EIÕK 07.05.2002, 59498/00, *Burdov v Venemaa*, p 34.

⁷⁷ CCJE arvamus nr 11 (2008). *Op. cit.*, p 54.

et siduva kohtuotsuse tõhus täitmine on õigusriigi põhielement. Õigusriigis on avaliku võimu kandjad kohustatud austama kohtuotsuseid ja viima need ellu kiiresti *ex officio*, vastasel juhul õhnestatakse tugevalt seaduse ülimuslikkuse kontseptsiooni. Seetõttu peab täitemenetlus olema kiire ja tõhus ning esineda ei tohi mingeid edasilükkamisi, välja arvatud seaduses sätestatud alustel.⁷⁸ Nii näiteks leidis EIÕK asjas *Burdov v Venemaa* (2), et ebamõistlikult pikk viivitus kohtuotsuse täideviimisel on konventsiooni artikli 6 rikkumine, mida ei saa vabandada siseriikliku täitemenetluse ja riigi eelarvesüsteemi keerukusega ega rahaliste vahenditepuudumisega.⁷⁹

1.4. Mis on mõistlik aeg?

1.4.1. Mõistliku aja hindamise kriteeriumid

Lahendades artikli 6 lõike 1 alusel esitatud kaebusi mõistliku menetlusaja rikkumise kohta, hindab EIÕK konkreetset tulemust: kas kohtumenetluse kogupikkus antud asjas on olnud mõistlik või mitte. Hinnang on seejuures seotud kohtuasja kõikide asjaoludega ning see tuleb anda EIÕK praktikas välja kujunenud nelja kriteeriumi alusel: asja keerukus, avaldaja ja võimude käitumine ning kaebaja jaoks vaidluses kaalul olevad huvid.⁸⁰ Järgnevalt antakse igast kriteeriumist lühike ülevaade.

Kohtuasja keerukus on objektiivne kriteerium, mis puudutab kohtuasja loomust. See on seotud kohtuasja iseloomustavate faktidega ja võib õigustada tavapärasest pikemat menetlusaega. Asjas *Pélissier ja Sassi v. Prantsusmaa* kohtuasja keerukust analüüsides võttis EIÕK arvesse esiteks seda, et menetlusosaliste arv ei olnud tavalisest suurem, teiseks asjaolu, et antud vaidluse puhul ei olnud tegemist keerulise õigusliku struktuuriga ning viimaks menetluse eset, märkides, et süüteo majanduslik iseloom ei muutnud menetlust tavalisest

⁷⁸ Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 13 (2010) kohtunike rolli kohta kohtuotsuste täitmisel, p 7, 13, 16 ja 31. – Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1317/6_CCJE%20_2010__arvamus_nr_13.pdf (20.04.2012).

⁷⁹ EIÕK 15.01.2009, 33509/04, *Burdov v Venemaa* (2), p 66 ja 70.

⁸⁰ Esmakordselt kasutas EIÕK esimest kolme kriteeriumi kriminaalmenetluse pikkuse hindamisel 1978.a asjas *Neumeister v Austria*. Asjas *König v Saksamaa* leidis EIÕK, et samad kriteeriumid kohalduvad ka halduskohtus oma õiguste kaitsmisel ning lisas veel neljanda kriteeriumi, nimelt selle, mis kaebaja jaoks kohtuvaidluses kaalul on. Asjas *Buchholz v Saksamaa* viitas EIÕK omakorda kõigile nimetatud lahenditele ning leiab, et peaks kohaldama samasugust lähenemist ka tsiviilkohtumenetluses. Edaspidi on EIÕK kasutanud „nelja kriteeriumi reeglit“ kõikide menetluste pikkuste hindamisel. – EIÕK 27.06.1968, 1936/63, *Neumeister v Austria*; EIÕK 28.06.1978, 6232/73, *König v Saksamaa*; EIÕK 06.05.1981, 7759/77, *Buchholz v Saksamaa*.

keerukamaks.⁸¹ Nagu näha, võib kohtuasja keerukus oleneda kindlaks tegemist vajavatest asjaoludest, otsustamist vajavatest õiguslikest küsimustest ja menetlusest endast.⁸²

Faktide (asjaolude) keerukus võib tuleneda näiteks kohtualuste ja tunnistajate arvust⁸³ või vajadusest eksperdiarvamuse järele.⁸⁴ Õiguslike küsimuste keerukust on EIÕK tuvastanud näiteks olukordades, kus lahendamist vajab põhiseadusevastasuse küsimus⁸⁵ või tuleb kohaldada väga uut või ebaselget seadust.⁸⁶ Asjas *Gromzig v Saksamaa* võttis EIÕK menetluse pikkuse mõistlikkuse hindamisel arvesse lahendamist vajavatest õiguslikest küsimustest tulenevat kohtuasja märkimisväärset keerukust, millega sellega seoses pidid tsiviilkohtud muuhulgas uurima Saksamaa taasühendamise kontekstis esile kerkinud õiguslikke küsimusi. Lisandus ka faktiliste asjaolude keerukus, mis väljendus vajaduses eksperdiarvamuste ja arvukate järelepärimiste järele.⁸⁷ Menetluse liigi tõttu võivad olla keerukamad teatud haldus- või tsiviilvaidlused tulenevalt menetluse esemest.⁸⁸

Tuleb aga märkida, et kui kohtumenetluse venimine on siseriikliku regulatsiooni või kohtusüsteemi keerukuse tulemus ja on seega objektiivselt riigile omistatav, näiteks ei ole selgelt lahendatud kohtualluvuse küsimused, võib sellest tingitud kohtumenetluse aja pikenemise kanda mitte kohtuasja keerukuse, vaid ametivõimude käitumise arvele.⁸⁹

Seevastu kaebaja enda käitumine, teine kriteerium, moodustab objektiivse fakti, mida ei saa omistada riigile. Seda tuleb arvesse võtta artikliga 6 tagatud mõistliku aja nõude täitmise hindamisel.⁹⁰ Kaebaja käitumine on tihti see põhjus, miks EIÕK ei ole leidnud artikli 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku menetlusaja nõude rikkumist.⁹¹

Asjas *Kemmache v Prantsusmaa* aitas kaebaja menetluse pikendamisele kaasa kohtuistungis edasilükkamist taotledes ja kahe kohtuasja arutamise lahutamist takistades. EIÕK leidis, et vastutus menetluse pikenemise eest selles osas, mis oli tingitud nimetatud asjaoludest, ei saa süüks panna kohtuvõimudele, vaid kaebajale endale.⁹² Kaebaja võib menetluse venimisele kaasa aidata ka muul moel oma õigusi pahauskselt kasutades. Näiteks võib kaebaja

⁸¹ EIÕK 25.03.1999, 25444/94, *Pélissier ja Sassi v. Prantsusmaa*, p 71.

⁸² Edel. *Op. cit.*, lk 39.

⁸³ Nt EIÕK 04.10.2001, 38328/97, *Bejer v Poola*, p 49.

⁸⁴ Nt EIÕK 15.03.2012, 24429/03, *Solomakhin v Ukraina*, p 27.

⁸⁵ EIÕK 26.11.1992, 12490/86, *Giancarlo Lombardo v Itaalia*, p 21.

⁸⁶ EIÕK 08.12.1983, 7984/77, *Pretto jt v Itaalia*, p 32.

⁸⁷ EIÕK 04.02.2010, 13791/06, *Gromzig v Saksamaa*, p 83.

⁸⁸ Nt keeruline vaidlus haldusasjas, mis puudutas ehitusluba. – EIÕK 28.01.2010, 45369/07, *Rambauske v Austria*, p 21.

⁸⁹ Edel. *Op. cit.*, lk 42.

⁹⁰ Nt EIÕK 23.04.1987, 9616/81, *Erkner ja Hofauer v Austria*, p 68.

⁹¹ Calvez. *Op. cit.*, lk 84.

⁹² EIÕK 27.11.1991, 12325/86 ja 14992/89, *Kemmache v Prantsusmaa (1 ja 2)*, p 64.

ammendada kõik menetluslikud õiguskaitsevahendid ja tähtajad, viivitada menetlustoimingute tegemisega, jätta ilmutada kohtuistungitele. Kohtupraktikas on arvukalt näiteid kaebajate sellisest käitumisest. Asjas *Buchholz v Saksamaa* tuvastas EIÕK kaebaja poolt nii kohtuistungite edasilükkamist, uute tõendite esitamist, uute kontrollimist vajavate väidete esitamist kui ka viivitust kompromissiettepanekule vastamises.⁹³ Siiski on oluline vahet teha, millal on tegemist kohtumenetluse venitamisega oma õiguste pahauskse kasutamise läbi ja millal oma menetlusõiguste nõuetekohase teostamisega. Viimast ei saa kohtumenetluse poolele ette heita.

Tsiviilvaidlustes tuleb kaebaja käitumisele hinnanguid andes silmas pidada ka dispositiivsuse põhimõtet, mille järgi kohtuasja pooled kontrollivad menetluse käiku. Seega oodatakse kohtumenetluse pooltelt nõuetekohase hoolsusega käitumist. Näiteks asjas *Union Alimentaria Sanders S.A v Hispaania* märkis EIÕK: „...kohtumenetluse poolelt nõutakse hoolsuse ülesnäitamist menetlusõiguste kasutamisel, menetluse venimise taktikate kasutamisest hoidumist ja kohtumenetluse pikkust lühendava seaduse eesmärgi enda heaks ära kasutamist.“⁹⁴ Dispositiivsuse põhimõte ei vabasta kohut siiski kindlustamast artikli 6 lõikele 1 vastavat kiiret asja arutamist – vajadusel peab kohus tegutsema.⁹⁵

Ametivõimude käitumine on järgmine oluline kriteeriumiga artikli 6 mõistes, kuna ainult ametivõimudele omistatavad viivitused võivad põhjustada mõistliku aja nõude rikkumist.⁹⁶ Ametivõimude all peetakse silmas kohtuid, nii kõiki kohtuastmeid kui ka kohtunikke endid, registreid ja muid ametiasutusi, kes menetlusega seotud on,⁹⁷ ehk laiemalt kõiki riigivõimu kandjaid.

Nii on ametivõimudele omistatavad kõik põhjendamatud viivitused menetlustoimingute tegemisel ja passiivsuse perioodid kogu kohtumenetluse kestel,⁹⁸ aga mitte ainult. Näiteks vastutavad kohtud ekspertarvamuste õigeaegse andmise eest või tunnistajate ülekuulamisest tingitud viivituste eest. Kohtutel lasub eriline kohustus jälgida, et kõik menetlusega kokku puutuvad isikud annavad oma parima, et vältida ebavajalikke viivitusi kohtumenetluses.⁹⁹ Ka siis, kui õigussüsteem paneb pooltele kohustuse protsessi käigus initsiatiivi ilmutada, ei

⁹³ EIÕK 06.05.1981, 7759/77, *Buchholz v Saksamaa*, p 57-59.

⁹⁴ EIÕK 07.07.1989, 11681/85, *Union Alimentaria Sanders S.A v Hispaania*, p 35.

⁹⁵ Nt EIÕK 10.07.1984, 8990/80, *Guincho v Portugal*, p 32.

⁹⁶ EIÕK 20.02.1991, 11889/85, *Vernillo v Prantsusmaa*, p 34.

⁹⁷ Edel. *Op. cit.*, lk 58.

⁹⁸ Nt tuvastas EIÕK asjas *Pelissier v Prantsusmaa* kohtumenetluse kestel aset leidnud passiivsuse perioode ja põhjendamatuid viivitusi, mh viivitus kohtukutsete kättetoimetamises mitte suurele arvule menetlusosalistele, ning omistas nendest asjaoludest tulenevad viivitused Prantsuse ametivõimudele. – EIÕK 25.03.1999, 25444/94, *Pélissier ja Sassi v. Prantsusmaa*, p 73.

⁹⁹ Dijk jt. *Op. cit.*, lk 608.

vabasta poolte käitumine kohut kohustusest viia menetlus läbi mõistliku aja jooksul.¹⁰⁰ Seadusandlus või kohtupraktika, mis takistavad kiiret menetlust, samuti ka regulatsioon, mis võimaldab jätta kohtumenetluse teise poole pikaks ajaks ebakindlusesse selles osas, kas hagi esitatakse või mitte, ilma seda ära hoidva mõistlikult lühikese ajapiiranguta, ei ole samuti kooskõlas artikli 6 lõikega 1. Teiselt poolt, asjaolu, et kohtul ei õnnestu täita seaduses ettenähtud ajapiiranguid, ei ole iseenesest artikli 6 lõikega 1 vastuolus.¹⁰¹ Seega on oluline, et siseriiklik kohus oleks loonud sobivad võimalused, ette näinud vajalikud vahendid ja teinud kõik võimaliku, et lahendada asi mõistliku aja jooksul.

Riigid on oma ametivõimude käitumisest tingitud viivituste vabanduseks toonud väga mitmesuguseid argumente: kohtuasjade kuhjumine¹⁰², sisepoliitilised rahutused,¹⁰³ majanduskriis ja sellest tulenev kohtunike puudus¹⁰⁴ ja palju muud. EIÕK on tavaliselt möönnud, et ta on teadlik nendest raskustest, mis mõnikord võivad asja arutamist siseriiklikes kohtutes mõistliku aja jooksul takistada ja mille taga on erinevad põhjused, kuid rõhutab alati, et viivitustega õigusemõistmine võib kahjustada selle tõhusust ja usaldusväärsust.¹⁰⁵ Õiglase lahenduse on EIÕK püüdnud saavutada doktriiniga, „mis kombineerib paindlikkust jäikusega ja mõistmist valvsusega“¹⁰⁶ sõnastades selle järgmiselt: „*Konventsioon paneb liikmesriikidele kohustuse organiseerida oma õigussüsteemid viisil, et võimaldada kohtutel täita artiklis 6 (1) toodud nõudeid, muuhulgas kohtumenetluse mõistliku aja nõuet. Vaatamata sellele ei too ajutine kohtuasjade kuhjumine kaasa liikmesriigi vastutust, juhul kui ta on kasutusele võtnud mõistlikult kiired õiguskaitsevahendeid sellise erakorralise olukorra tarbeks.*“¹⁰⁷

Kaebaja jaoks kaalul olevate hüved on neljast kriteeriumist kõige hilisem.¹⁰⁸ Selle kriteeriumi valguses juhib EIÕK tähelepanu kohtuasjaga seotud erilistele huvidele ja ootab kohtutel erilist hoolt asja menetlemisel. Näiteks asjas *Frydlender v Prantsusmaa* leidis EIÕK, et töötajal, kes peab end põhjendamatult vallandatuks, on oluline isiklik huvi, et siseriiklik kohtuotsus tema

¹⁰⁰ EIÕK 26.02.1998, 20323/92, *Pafitis jt v Kreeka*, p 93

¹⁰¹ Dijk jt. *Op. cit.*, lk 608.

¹⁰² Selle argumendi on esitanud mitmete riikide valitsused. Nt EIÕK 13.07.1983, 8737/79, *Zimmermann ja Steiner v Šveits*, p 28.

¹⁰³ Nt EIÕK 25.06.1987, 10527/83, *Milasi v Itaalia*, p 19 ja p 117; A EIÕK 21.11.1995, 19248/91, *Acquaviva v Prantsusmaa*, p 56, p 57 ja p 60.

¹⁰⁴ EIÕK 10.07.1984, 8990/80, *Guincho v Portugal*, p 21.

¹⁰⁵ EIÕK 20.02.1991, 11889/85, *Vernillo v Prantsusmaa*, p 38.

¹⁰⁶ Edel. *Op. cit.*, lk 64.

¹⁰⁷ Nt EIÕK 24.05.1991, 11891/85, *Vocaturo v Itaalia*, p 17.

¹⁰⁸ Esimest korda kasutati seda asjas *König v Saksamaa*. - EIÕK 28.06.1978, 6232/73, *König v Saksamaa*, p 99.

asjas tehtaks kiiresti.¹⁰⁹ Teatud vaidlused nõuavad kiireid otsuseid isiku jaoks kaalul olevate oluliste hüvede tõttu, töövaidluste puhul seega sissetuleku kaotamise tõttu.

EIÕK jagab sellised erilist hoolt nõudvad asjad (nn prioriteetsed asjad) omakorda kaheks.¹¹⁰ Ühed, mis nõuavad erilist hoolt (*special or particular diligence*), ja teised, mis nõuavad erakorralist hoolt (*exceptional diligence*).¹¹¹ Eriline hool on nõutav asjades, mis puudutavad: isiku õiguslik seisundit (nt teovõimet, eestkostet, hooldust) perekonnaseisu (nt abielulahutust) ja sugulust (isaduse tuvastamist);¹¹² liiklusõnnetuste ja vägivalla ohvritele kahjutasu maksmist;¹¹³ isikute erialast tegevust, eriti kui need puudutavad töövaidlusi, palgavaidlusi, pensionivaidlusi või suuri rahalisi nõudeid¹¹⁴ ja sotsiaalseid küsimusi.¹¹⁵ Erakorralist hoolt nõuavad asjad, mis puudutavad vanemaõiguste piiranguid¹¹⁶ ja ravimatuid haigusi¹¹⁷ põdevad isikud.

Kaebaja jaoks kaalul olevatest hüvedest ehk sellest, kas tegemist on erilist või lausa erakorralist hoolt nõudvate asjadega, sõltub väga palju see, kas kohtumenetluse kestust saab pidada mõistlikuks. EIÕK soovib riikidel, kelle kohtute töökoormus on suur ja mõistliku menetlusaja nõude rikkumise oht on seetõttu olemas, menetleda asju tähtsuse järjekorras, mis tähendab tegelikult kaebaja jaoks kaalul olevate hüvede arvesse võtmist.¹¹⁸ Kohtuasja sisu olulisus isiku jaoks ei ole oluline mitte ainult mõistliku menetlusaja hindamisel – CCJE soovib isiku jaoks kaalul olevaid hüvesid arvesse võtta ka kohtuotsuste täitmisel, leides, et edasilükkamatu ja kiirendatud täitemenetlus tuleks kehtestada nendeks juhtudeks, kus viivitus võib põhjustada pöördumatut kahju (nt mõned perekonnaasjad, väljasaatmise asjad).¹¹⁹

¹⁰⁹ EIÕK 27.06.2000, 30979/96, *Frydlender v Prantsusmaa*, p 45.

¹¹⁰ Autori tehtud üldistus. – Edel. *Op. cit.*, lk 43-50; Dijk jt. *Op. cit.*, lk 608; Lõhmus. *Op. cit.*, lk 170.

¹¹¹ Selline vahetegu on välja toodud asjas *Süssmann v Saksamaa*. – EIÕK 16.09.1996, 20024/92, *Süssmann v Saksamaa*, p 61.

¹¹² Nt teovõime tuvastamine asjas *Bock v Saksamaa*. – EIÕK 29.03.1989, 11118/84, *Bock v Saksamaa*.

¹¹³ Nt liiklusõnnetuse ohvrile kahjutasu maksmine asjas *Silva Pontes v Portugal*. – EIÕK 23.03.1994, 14940/89, *Silva Pontes v Portugal*.

¹¹⁴ Nt ütles EIÕK lahendis *Doustaly v Prantsusmaa*, kus arhitekti vastu esitati väga suur rahaline nõue, et asjas, kus nõude suurus on kaebuse esitaja jaoks elulise tähtsusega ja seotud tema erialase tegevusega, on kohtutel erilise hoolsuse nõue asja menetlemisel. – EIÕK 23.04.1998, 26256/95, *Doustaly v Prantsusmaa*.

¹¹⁵ Nt asjas *Kiefer v Šveits* oli isiku jaoks kaalul õnnetusejärgselt puudega isikute toetuste taotlemine. – EIÕK 29.05.1986, 27353/95, *Kiefer v Šveits*, p 90.

¹¹⁶ EIÕK 19.02.1998, 16817/90, *Paulsen-Medalen ja Svensson v Rootsi*.

¹¹⁷ Asjas *X v Prantsusmaa* leidis EIÕK, et kohtusse pöördumise hetkel HIV positiivse ja hiljem juba AIDSi põdeva isiku jaoks vaidluses kaalul olev oli tema jaoks elulise tähtsusega ning igasugune viivitus võis muuta kohtu ees oleva küsimuse lahendamise eesmärgituks, mistõttu oli asjas nõutav erakorraline hoolsus. – EIÕK 31.03.1992, 18020/91, *X v Prantsusmaa*, p 47

¹¹⁸ Calvez. *Op. cit.*, lk 84.

¹¹⁹ CCJE aramus nr 13(2010). *Op. cit.*, p 17.

1.4.2. Mõistliku aja raamid

Küsimusele, kui pikk on mõistlik aeg, ei ole võimalik ühest vastust anda. See sõltub konkreetse kohtuasja asjaoludest ning hinnang tuleb anda eelpool kirjeldatud mõistliku menetlusaja hindamise kriteeriumide (kohtuasja keerukus, kaebaja käitumine, ametivõimude käitumine, kaebaja jaoks kaalul olevad hüved) alusel. Ühelgi kriteeriumidest pole määravat osa, neid tuleb hinnata eraldi ja seejärel vaadata, millise kumulatiivse tulemuse nad annavad. Sõltuvalt kohtuasja asjaoludest võib kriteeriumide kohaldamine viia väga erinevate järeldusteni.

Näiteks on EIÕK tavalises tsiviilasjas, kus puudusid kaebaja jaoks kaalul olevad olulised hüved ning ametivõimudele ei saanud süüks panna passiivsust, mõistlikuks pidanud kohtumenetluse kestust kolmes kohtuastmes kokku neli aastat ja kolm kuud.¹²⁰ Ka palju pikemate kohtumenetluste puhul ei ole EIÕK mõistliku menetlusaja nõude rikkumist tuvastanud, kui kohtumenetluse läbiviimist on mõjutanud kaebajast tingitud viivitused. Nii ei leidnud EIÕK mõistliku menetlusaja rikkumist enam kui 15 aastat kestnud tsiviilasja lahendamisel tulenevalt poolte endi käitumisest, kes olid korduvalt taotlenud menetluse edasilükkamist, kuigi mitmed viivitused menetluse läbiviimisel olid omistatavad ka kohtule.¹²¹ Samuti ei leidnud EIÕK mõistliku menetlusaja rikkumist 15 aastat kestnud tsiviilasjas (kohtumenetluse kogupikkus 22 aastat, millest *ratione temporis* jurisdiktsiooni alla langes 15 aastat), kuna kaebajate kohtusse mitteilmumine ja viivitamine istungiaegade määramisega venitas kohtumenetlust peaaegu 14 aastat, samal ajal olid kohtud aga tegutsenud vajaliku kiiruse ja aktiivsusega.¹²²

Kui aga tegemist on võimudele omistatavate viivitustega või on kaebaja jaoks kaalul olulised hüved, mille puhul peaksid siseriiklikud kohtud kohtuasja lahendamisel näitama üles erilist või erakorralist hoolt, võib EIÕK leida mõistliku menetlusaja rikkumise ka oluliselt lühemate kohtumenetluste puhul. Näiteks on EIÕK tuvastanud artikli 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku menetlusaja rikkumise kahes haldusasjas, milles otsuseni jõudmine võttis viis aastat ja kaheksa kuud. Mõlemas oli kaebaja jaoks oli kaalul oluline hüve – ühes tervis ja teises sissetuleku kaotus – ning teatud viivitused olid omistatavad võimudele.¹²³ Veel enam, kui kaebaja jaoks on kaalul eriti olulised hüved, võib EIÕK leida mõistliku menetlusaja rikkumise

¹²⁰ EIÕK 21.03.2000, 40111/98, *Gergouil v Prantsusmaa*.

¹²¹ EIÕK 04.12.1995, 19753/92, *Ciricosta ja Viola v Itaalia*.

¹²² EIÕK 15.07.2004, 19449/02, *Patrianakos v Kreeka*.

¹²³ EIÕK 09.11.2004, 41984/98, *Naumenko v Ukraina*; EIÕK 26.09.2000, 41001/98, *Garcia v Prantsusmaa*.

ka väga lühikese kohtumenetluse kestuse puhul. Näiteks asjas *Pailot v Prantsusmaa* pidas EIÕK mõistliku aja rikkumiseks ühe aasta ja 10 kuu pikkust ja asjas *X v Prantsusmaa*¹²⁴ veidi üle kahe aasta pikkust menetlust, kuna kaebajaks oli mõlemas asjas HIV-positiivne isik.¹²⁵

Kuigi EIÕK rõhutab alati, et kohtumenetluse pikkuse mõistlikkust tuleb hinnata iga kord eraldi vastavalt konkreetse kohtuasja asjaoludele ja ei ole välja öelnud kindlaid ajalisi piire, millele mõistlik kohtumenetluse aeg peab vastama, saab suure hulga kohtulahendite analüüsi ja võrdluse pinnalt teha teatud järeldusi. Selliseid järeldusi on tehtud kohtumenetluse efektiivsuse jälgimise komisjoni mõistlikku kohtumenetluse pikkust puudutavas raportis. Raportis leitakse, et mõistliku kohtumenetluse pikkuseks saab lugeda kohtumenetluse kestust kuni kaks aastat mittekeerulises asjas. Kui menetlus kestab rohkem kui kaks aastat, uurib EIÕK täpsemalt asjaolusid, et otsustada, kas võimud on näidanud üles piisavat hoolt. Prioriteetsetes asjades, kus kaebaja jaoks on kaalul olulised hüved, võib EIÕK tavapärasest lähenemisest kõrvale kalduda ja leida mõistliku kohtumenetluse aja rikkumisi isegi siis, kui kohtumenetluse kestus on vähem kui kaks aastat. Seevastu keerulistes asjades võib mõistlik kohtumenetluse pikkus olla ka palju pikem, kuid EIÕK pöörab erilist tähelepanu kohtust või võimudest tingitud passiivsuse perioodidele. Siiski harva osutub mõistlikuks ajaks enam kui viie aasta pikkune kohtumenetluse ja peaaegu mitte kunagi ei pea EIÕK mõistlikuks enam kui kaheksa aasta pikkust kohtumenetlust. Ainult siis, kui kaebaja enda käitumine on põhjustanud kohtumenetluse venimist, ei ole EIÕK leidnud mõistliku aja menetlusaja nõude rikkumist ka oluliselt pikemates kohtuasjades.¹²⁶

Kokkuvõttes püüab EIÕK mõistliku menetlusaja hindamisel tuvastada, kas aega on kasutatud targalt kõikides menetluse etappides, ning tuvastada põhjendamatud viivitused.¹²⁷ Ka siis, kui menetlus on veninud poolte mitmesugustest õigustatud ja õigustamata menetluse venitamise huvidest kantud sammude tõttu ning on kujunenud ebamõistlikult pikaks, lasub vastutus lõppkokkuvõttes riigil, kes peab oma õigussüsteemi, sh menetluskorra reguleerima ja kohtute töö korraldama nii, et oleksid välistatud põhjendamatud viivitused kohtumenetluse läbiviimisel.¹²⁸

¹²⁴ EIÕK 31.03.1992, 18020/91, *X v Prantsusmaa*.

¹²⁵ EIÕK 22.04.1998, 32217/96, *Pailot v Prantsusmaa*.

¹²⁶ Calvez. *Op. cit*, lk 5-6.

¹²⁷ Calvez. *Op. cit*, lk 17.

¹²⁸ Maruste. *Op. cit*, lk 311-312.

2. MÕISTLIKU KOHTUMENETLUSE AJA TAGAMISE LAHENDUSED MÕNINGATES EUROOPA NÕUKOGU RIIKIDES

2.1. Subsidiaarsusprintsibiist tulenev riikide kohustus tagada õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul

Ubi jus ibi remedium – Kus on õigus, seal (peaks olema) õiguskaitsevahend

Konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud õiguse tagamine ja selle õiguse rikkumise heastamine on seotud konventsiooni artikliga 13, mis sätestab õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks. Artikkel 13 kõlab järgmiselt: „*Igäihel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude eest ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik.*“ Teiste sõnadega annab artikkel 13 isikutele õiguse tõhusale abinõule selleks puhuks, kui mõnda konventsioonis sätestatud õigust on rikutud, ning paneb samal ajal riikidele kohustuse selline abinõu siseriiklikus õigussüsteemis ette näha.

Artiklis 13 sätestatud õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks peab looma sellise menetluskorra, mis tagab põhiõiguste kaitse süsteemi toimimise.¹²⁹ Konventsiooni artikkel 1 („*Konventsiooni osapooled tagavad igäihele, kes on nende jurisdiktsiooni all, käesoleva konventsiooni I osas määratletud õigused ja vabadused.*“) paneb kõikidele liikmesriikidele kohustuse tagada konventsioonis sätestatud õigused ja vabadused. Kuigi ajaloos on EIÕK hoidunud käsitamast konventsiooni artiklit 1 kui otsest nõuet riikidele inkorporeerida konventsiooni artiklid siseriiklikku õigusesse, on Strasbourgi kohtu ülekaalukas enamus seda siiski alati pidanud kõige tõhusamaks viisiks, et tagada konventsioonis sätestatud õiguste austamine. Seega on riigi esmane kohustus kaitsta konventsioonis tagatud õigusi ja vabadusi omaenda õigussüsteemiga. EIÕK kasutab oma järelevalve funktsiooni vastavalt subsidiaarsuse printsibile, st ainult pärast siseriiklike meetmete ammendamist või siis, kui siseriiklikud meetmed puuduvad või ei ole tõhusad.¹³⁰ Siit tõusetub küsimus, kas artikli 13 alusel on võimalik nõuda ka tõhusat abinõu artikli 6 lõikega 1 tagatud mõistliku menetlusaja nõude rikkumise korral.

¹²⁹ M. Susi. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dünaamilises käsitluses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2008, lk 8.

¹³⁰ R. Blackburn, J. Polakiewicz. Fundamental rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States 1950 – 2000. Oxford: Oxford University Press 2001, lk 25-27.

26. oktoobril 2000.a tegi EIÕK pöördelise tähtsusega lahendi *Kudla v Poola*, kus ta muutis oma varasemat käsitlust nende kahe artikli vahelisest seosest. Erialakirjanduses peetakse *Kudla* lahendis esitatud EIÕK käsitluse muutumist seoses ebamõistlikult pika siseriikliku kohtumenetlusega üheks olulisemaks sündmuseks kogu EIÕK ajaloos.¹³¹ Enne *Kudla* asja ei lahendanud EIÕK isikute kaebusi seoses ebamõistlikult pikkade kohtumenetlustega artikli 13 alusel, kui ta oli juba tuvastanud artikli 6 lõikes 1 sätestatud õiguse rikkumise. EIÕK praktikas oli artikli 6 lõige 1 olnud *lex specialis*¹³² artikli 13 kaitseala suhtes.¹³³ Teiste sõnadega oli artiklil 6 kui eriseadusel olnud „eelisõigus“ artikli 13 suhtes ning artikli 6 rikkumine hõlmas juba artikli 13 kaitseala. EIÕK ise on artikli 6 lõike 1 ja artikli 13 vahelist seost kirjeldanud järgmiselt: „*Kuna artikkel 13 ja artikli 6 lõige 1 selles küsimuses kattuvad, ei pea Kohus vajalikuks otsustada, kas on kinni peetud artikli 13 nõuetest: need nõuded on vähem rangemad kui artikli 6 omad ning täielikult esimese poolt kaetud.*“¹³⁴ Artikli 13 kaitseala oli piiranud ka komisjon seisukoht artikli 13 kohaldamise ulatuses.¹³⁵

Selline artikli 6 lõike 1 ja artikli 13 vahelise seose õiguskäsitlus sai kriitika osaliseks tegelikult tunduvalt enne *Kudla* lahendit. Asjas *Malone v Ühendkuningriik* jäid kaks kohtunikku eriarvamusele, heites ette artikli 13 rikkumise uurimata jätmist EIÕK poolt nendel juhtudel, kui eelnevalt oli juba tuvastatud konventsioonis sätestatud õiguse rikkumine.¹³⁶

Varasema käsitluse ümbervaatamiseni jõudis EIÕK aga alles *Kudla* lahendiga 2000.a, kui Strasbourgi kohtusse ebamõistliku menetlusaja peale esitatud kaebuste arv ja aina suurenev rikkumiste tuvastamise sagedus olid jõudnud piirini, mis juhtis EIÕKi tähelepanu „...õigusrikluse ohustamisele siseriiklikes õigussüsteemides, kui viivitused õigusemõistmises on tingitud siseriikliku õiguskaitsevahendi puudumisest“.¹³⁷

Kudla lahendis võttis EIÕK kokku oma eelneva praktika ja nentis, et on tulnud aeg see ümber vaadata. Ühelt poolt andsid selleks põhjust tõsised probleemid praktikas, kuna EIÕKile esitatud kaebuste arv seoses ebamõistliku menetlusajaga oli väga kõrge. EIÕK leidis, et kui ta

¹³¹ Susi. *Op. cit.*, lk 103.

¹³² Ld *lex specialis* – eriseadus. Pärineb ladinakeelsest doktriinist „*Lex specialis derogat legi generali*“, mis tähendab, et eriseadus muudab üldseaduse.

¹³³ EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*, p 146 ja 147.

¹³⁴ EIÕK 09.10.1979, 6289/73, *Airey v Iirimaa*, p 35.

¹³⁵ Nt asjas *Pizzetti v Itaalia* leidis komisjon, et artikkel 13 ei kohaldu seal, kus väidetav konventsiooni rikkumine oli aset leidnud kohtumenetluse kontekstis. - EIÕK 26.02.1993, 12444/86, *Pizzetti v Itaalia*, p 41-42.

¹³⁶ *Malone v Ühendkuningriik* asjas leidis EIÕK, et artikli 8 rikkumise leidmise tõttu ei tee ta otsust artikli 13 väidetava rikkumise osas. Oma eriarvamuses mõõnsid kohtunikud Matscher ja Pinheiro Farinha, et artikli 13 puhul on tegemist määratlemata sisuga õigussüsteemidega ja selle kohaldamine põhjustab raskeid tõlgendamisprobleeme, kuid ei nõustunud artikli 13 rikkumise uurimata jätmisega. – EIÕK 02.08.1984, 8691/79, *Malone v Ühendkuningriik*, p 91 ja lahendile lisatud kohtunike Matscher ja Pinheiro Farinha eriarvamus.

¹³⁷ EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*, p 148.

oma praktikat ei muuda, on isikud sunnitud pöörduma tema poole selliste kaebustega, mida tegelikult peaks lahendama siseriiklik õigussüsteem, ning pikas perspektiivis nõrgendab see konventsiooniga tagatud inimõiguste kaitset nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasandil.¹³⁸ Teiselt poolt tõi EIÕK välja, et artikli 6 lõike 1 ja artikli 13 puhul on siiski tegemist kahe erineva küsimusega, mis üksteist ei kata: „*Küsimus sellest, kas antud asjas kaebajal oli võimalus oma tsiviilõiguste ja –kohustuste või kriminaalsüüdistuse üle otsustamiseks mõistliku aja jooksul, on eraldiseisev õiguslik küsimus sellest, kas kaebajale oli kättesaadav siseriikliku seaduse alusel tõhus kaitsevahend vastavasisulise kaebuse läbivaatamiseks.*“¹³⁹

EIÕK avas oma uue lähenemise sisu läbi artikli 13 eesmärgi ja kohaldamisala ning artiklist 1 ja artiklist 35 tuleneva subsidiaarsusprintsipi selgitamise. EIÕK meenutas, et artikli 13 objektiks on *travaux préparatoires* kohaselt selliste abinõude ettenägemine, millega tagada igäühele konventsioonis sätestatud õiguste rikkumiste korral rikkumiste heastamine siseriiklikul tasemel enne, kui kaebus jõuab rahvusvahelisele tasandile. Sellest vaatepunktist on igäühe õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul vähem tõhus, kui puudub võimalus esitada kaebus esmalt siseriiklikul tasandil. EIÕK rõhutas, et artikli 1 mõistes on konventsiooniga tagatud õiguste ja vabaduste rakendamise ja täitmise esmane kohustus pandud siseriiklikele võimudele. Strasbourgi kohtu subsidiaarne iseloom inimõiguste kaitset tagavate siseriiklike süsteemide kõrval on välja toodud artiklites 13 ja 35. Artikkel 35 näeb ette kohustuse ammendada enne EIÕKi poole pöördumist siseriiklikud meetmed, eesmärgiga anda riikidele võimalus ennetada või lõpetada rikkumised enne, kui pöördutakse Strasbourgi kohtusse. EIÕK selgitas, et artiklis 35 sätestatud kohustus põhineb eeldusel, et konventsiooniga tagatud õiguste kaitseks on isikutele kättesaadav tõhus siseriiklik abinõu. Sel viisil loob artikkel 13, mis väljendab riikide kohustust inimõigusi kaitsta esmalt ja ennekõike nende siseriikliku õigussüsteemi sees, isikutele lisagarantii oma õiguste tõhusaks kasutamiseks. Seega leiab EIÕK, et artikli 13 tingimusi tuleb näha artikli 6 lõike 1 tingimusi tugevdavatena, mitte kaetuna artikli 6 poolt. Artikli 13 korrektne tõlgendus on EIÕK uue käsitluse kohaselt selline, et artikkel 13 garanteerib artikli 6 lõike 1 väidetava rikkumise korral tõhusa siseriikliku kaitseabinõu kohtuasja läbivaatamiseks mõistliku aja jooksul.¹⁴⁰

Kudla lahendis andis EIÕK ka kõige olulisemad kriteeriumid selle kohta, milline peab olema artikli 13 nõuetele vastav tõhus abinõu artikli 6 lõikes 1 sätestatud õiguse tagamiseks.

¹³⁸ EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*, p 155.

¹³⁹ EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*, p 147 ja 155.

¹⁴⁰ EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*, p 1552 ja 156.

Esiteks peab siseriiklik abinõu mõistliku menetlusaja tagamiseks olema tõhus nii õiguses kui praktikas. Abinõu tõhusus ei sõltu kaebajale soodsa tulemuse saavutamise kindlusest. Samuti ei pea tõhus menetlus tähendama kohtumenetlust. Kui tegemist ei ole kohtuvõimuga, on tõhususe hindamisel olulised abinõu rakendava võimuorgani pädevuse piirid ja tagatised. Tõhususe nõude võib ka rahuldada mitte ainult üks abinõu, vaid erinevad abinõud üheskoos.¹⁴¹

Teiseks kirjeldas EIÕK kaht tõhusa abinõu liiki, mis saavad kaitsta õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. Nendeks on ennetav ja hüvitav abinõu. Ennetav abinõu hoiab ära rikkumise või rikkumise edasikestmise, kiirendades pooleliolevat menetlust. Hüvitav abinõu võimaldab aga juba toimunud rikkumist heastada.¹⁴² Tegemist on nn abinõude alternatiiviga, mida EIÕK on lähemalt selgitanud otsuses *Mifsud v Prantsusmaa*: „Artikkel 13 pakub seetõttu alternatiivi: abinõu on tõhus, kui teda saab kasutada asja menetleva kohtu otsuse kiirendamiseks või pakub see kohtumenetluse poolele sobiva hüvitise juba aset leidnud viivituse eest“.¹⁴³

Kuna artikkel 13 loob kohustuse saavutada konkreetne tulemus, on riikidel teatud diskretsiooniõigus selles osas, mis viisil nad nõutud tulemuse saavutavad. Veel mõnda aega tagasi hoidus EIÕK märku andmast, mis vormis või mis tüüpi meede on tõhus mõistliku menetlusaja rikkumise korral, kuid hindas neid üldise tõhususe kriteeriumide valguses. Riigid toovad välja erinevaid siseriiklikke abinõusid mõistliku menetlusaja kaitseks, kuid EIÕK hinnangu kohaselt ei saa märkimisväärset osa nendest meetmetest praktikas siiski tõhusaks pidada. Seetõttu on EIÕK hakanud oma lahendites ja otsustes andma järjest selgemaid juhtnööre selle kohta, millistele tingimustele vastavad siseriiklikud abinõud on tõhusaks artikli 13 mõistes.¹⁴⁴

Niisiis on EIÕK pärast *Kudla* lahendit analüüsinud siseriiklike meetmete tõhusust paljudes riikides ning andnud nendes lahendites ja otsustes palju soovitusi riikidele tõhusate abinõude väljatöötamiseks ja rakendamiseks, et tagada artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. Nii suunab EIK riike välja töötama tõhusat siseriiklikku kaitsemehhanismi, mis garanteeriks igale riigi jurisdiktsiooni all olevale isikule õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul, et täita täielikult konventsiooniga võetud kohustus kaitsta kõiki konventsioonis sätestatud õigusi esmajoonel siseriiklikul tasandil.

¹⁴¹ EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*, p 157.

¹⁴² EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*, p159.

¹⁴³ EIÕK 11.09.2002, 57220/00, *Mifsud v Prantsusmaa*.

¹⁴⁴ Venice Commission. *Op. cit*, p 88-93.

Seetõttu on EIÕK hakanud tegema ka nn juhtivaid lahendeid ehk pilootlahendid.¹⁴⁵ Pilootlahendites analüüsib EIÕK riigis esinevat süstemaatilist või struktuurse iseloomuga probleemi, mis on andnud või annab aluse suurele hulgale sarnastele kaebustele. Erinevalt tavalisest lahendist tuvastab EIÕK pilootlahendis lisaks konventsioonis sätestatud õiguse rikkumisele ka süstemaatilise või struktuurse probleemi põhjused siseriiklikus õiguses ning annab riigile juhiseid probleemi lahendamiseks ja siseriikliku abinõu loomiseks. Pilootlahendid täidavad kahesugust eesmärki. Esiteks annab pilootlahendi täitmise loodav abinõu võimaluse heastada suure hulga kaebajate õiguste rikkumised siseriiklikul tasandil, nii nagu on nõuab konventsioon tulenevalt subsidiaarsusprintsipist, ja seda ka palju kiiremini võrreldes kaebuste lahendamisega EIÕK-s. Teiseks võimaldavad pilootlahendid ära hoida sarnaste kaebuste esitamist ja aidata seega kaasa EIÕKi suure töökoormuse vähenemisele.¹⁴⁶ Konventsiooni artikli 6 lõiget 1 ja artiklit 13 puudutavate pilootlahendite täitmise tulemusena on mitmed riigid jõudnud seaduste vastuvõtmise või suuremate reformide rakendamiseni, mis pakuvad tõhusat abinõu kaitsmaks õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul siseriiklikus õigussüsteemis.

Pilootlahendis saab EIÕK määrata tähtaja, mille jooksul on riik kohustatud looma siseriikliku abinõu konventsiooniga tagatud õiguse kaitseks. Samuti on EIÕK-l pilootlahendi tegemisel võimalik edasi lükata kõikide samal alusel esitatud sarnaste kaebuste läbivaatamine. Sellega julgustab EIÕK siseriiklike võime astuma vajalikke samme probleemi lahendamiseks. Sobivad ka *ad hoc* lahendused nagu sõbralike kokkulepete sõlmimine kaebaja ja riigi vahel või riigi poolt ühepoolse heastamise pakkumine kaebajatele. Sarnaste kaebuste läbivaatamise võib edasi lükata ka tingimusel, et riik tegutseb pilootlahendit täites kiiresti ja tõhusalt. Samas võib EIÕK otsustada ka veel läbi vaatamata kaebusi mitte edasi lükata, kui see oleks ebaõiglane või ebamõistlik teatud kaebajate suhtes või tulenevalt muudest õiglastest huvidest. Mõistliku menetlusaja kestust ja selle tagamiseks mõeldud abinõu puudutavates kaebustes on EIÕK teatud juhtudel jättnud sarnaste kaebuste läbivaatamise edasi lükkamata ka näiteks selleks, et vältida olukorda, kus riigil abinõu väljatöötamiseks kuluv aeg lisanduks kaebuste

¹⁴⁵ Esimese pilootlahendi, *Broniowski v Poola* (tuntud „*Bug River case*“ nime all) tegi EIÕK 22.06.2004 ja see puudutas õigust omandi kaitsele. - EIÕK 22.06.2004, 31443/96, *Broniowski v Poola*.

Pilootmenetluse algatamise õigus on nii EIÕKil endal kui kohtumenetluse pooltel. Pilootmenetlus viiakse EIÕK-s läbi esmajärjekorras. Kuni 2011.a puudusid EIÕKis konkreetsed pilootmenetluse reeglid, kuid Kohtureeglite (*Rules of Court*) muutmise 01.04.2011 kehtestati pilootmenetluse reeglid. – European Court of Human Rights. *Rules of Court*. Arvutivõrgus: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AC1A02E-9A3C-4E06-94EF-E0BD377731DA/0/REGLEMENT_EN_2012.pdf (11.04.2012).

¹⁴⁶ European Court of Human Rights. Pilot-judgement procedure. Arvutivõrgus: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf (11.04.2012).

esemeks olevale kohtumenetluse kestusele.¹⁴⁷ Siiski ei tähenda sarnaste kaebuste menetlemise jätkamine EIÕKi poolt seda, et riik ei peaks täitma konventsioonist ja pilootlahendist tulenevat kohustust tagada õigusemõistmine mõistliku aja jooksul ning kehtestama selle õiguse kaitseks tõhus siseriiklik abinõu. Vastupidi, sarnaste kaebuste tavakorras menetlemine EIÕKis peaks riikidele nimetatud kohustust regulaarselt meelde tuletama.¹⁴⁸

2.2. Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnang riikide diskretsiooni piirides kehtestatud abinõude tõhususele

2.2.1. Tõhusad abinõud

Nagu eelpool on selgitatud, on riikidel tõhusa abinõu kehtestamisel võimalik valida alternatiivsete abinõude vahel: kas ennetav abinõu, mis mõistliku menetlusaja nõude rikkumise üldse ära hoiab, või hüvitav abinõu, mis rikkumise heastab. EIÕK poolt tõhusaks peetud abinõude seast leiab mõlemat liiki abinõusid ja nende omavahelist kombineerimist.

Ennetava meetme eeskujulik näide on Austria õigussüsteem, kus on olemas mitu kohtumenetlust kiirendavat meetet. Esiteks annab Austria kohtute seaduse (*Gerichtsorganisationsgesetz*) artikkel 91 igale kohtumenetluse poolele õiguse esitada kõrgemale kohtule kohtumenetluse kiirendamise taotlus, kui kohus rikub õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul, viivitades menetlustoimingu tegemisega. Kõrgemal kohtul on pädevus kehtestada asja menetlevale kohtule tähtaeg menetlustoimingu tegemiseks. Samas sättes on aga ka ette nähtud erand, mis lubab kohtul viivitused ise heastada: kui kohus teeb kõik taotluses nõutud menetlustoimingud nelja nädala jooksul, loetakse taotlus tagasivõetuks. Taotluse kohta tehakse otsus kiirendatud korras kõrgema kohtu kolleegiumi poolt, mis koosneb kolmest kohtunikust. Tagasilükatud taotlus ei kuulu edasikaebamisele. EIÕK on seda pidanud tõhusaks ja piisavaks meetmeks, kuid möönab siiski, et sellise meetme tõhusus võib oleneda selle mõjust kogu menetluse pikkusele.¹⁴⁹ Teine kiirendav meede on Austrias ette nähtud mõistliku menetlusaja tagamiseks halduskohtumenetluses. Selleks kohustab haldusmenetluse seadus haldusmenetluse seaduse (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) artikkel 73 kohtuid tegema otsuse viivitamata ja mitte kauem

¹⁴⁷ EIÕK 21.12.2010, 50973/08, *Vassilios Athanasiou jt v Kreeka*, p 58.

¹⁴⁸ EIÕK 02.09.2010, 46344/06, *Rumpf v Saksamaa*, p 75; EIÕK 10.05.2011, 37346/05, *Finger v Bulgaaria*, p 135.

¹⁴⁹ EIÕK 30.01.2001, 23459/94, *Holzinger v Austria (I)*, p 22, 24-25.

kui kuue kuu möödumisel avalduse või kaebuse esitamisest. Kui kohus otsust selle tähtaja jooksul ei tee, on kohtumenetluse osapoolel õigus esitada taotlus asja üleandmiseks kõrgemale kohtule, kellele kehtib samuti otsuse tegemiseks 6-kuuline tähtaeg. EIÕK on analüüsinud selle meetme tõhusust otsuses *Egger v Austria* ja leidnud, et kuna kõrgem kohus peab samuti otsuse tegema kuue kuu jooksul, ei pikenda sellise meetme kasutamine kogu menetluse kestust ning seda võib põhimõtteliselt pidada tõhusaks meetmeks.¹⁵⁰ Samas on EIÕK ühes lahendis, nimelt *Kern v Austria*, jõudnud teistsugusele järeldusele, kuna selles asjas kaebaja poolt kahel korral asja kõrgemale kohtule üleandmise taotluse kasutamine kokkuvõttes menetlust ei kiirendanud.¹⁵¹

Kõrgema astme kohus vaatab mõistliku menetlusaja kaebusi läbi ka Poolas. 17. juunil 2004.a võeti Poolas vastu seadus, mis on mõeldud tagama õigust kohtumenetluste läbiviimisele mõistliku aja jooksul. Nimetatud seadus annab kohtumenetluse pooltele õiguse esitada kohtumenetluse jooksul kõrgemale kohtule kaebus ebamõistlikult pika menetlusaja peale, kui menetlus on kestnud kauem, kui on vajalik kohtuasja faktiliste asjaolude ja õiguslike küsimuste uurimiseks, kohtuotsuse täitmiseks või täitemenetluse lõpuleviimiseks. Selliseid kaebusi peavad kõrgema astme kohtud läbi vaatama viivitamata. Kaebust lahendaval kõrgemal kohtul on pädevus anda asja menetlevale kohtule juhiseid menetlustoimingute tegemiseks teatud tähtaja jooksul, et kiirendada menetluse kulgu, või tuvastada mõistliku menetlusaja rikkumine ja vajadusel määrata õiglase hüvitis, mis ei ole suurem kui 10 000 poola zlotti ja mis makstakse välja viivituse tekitanud kohtu eelarvest. Ülemkohtu kaebust menetleb ülemkohus ise. Üheaegselt 2004.a seadusega parandati Poolas ka tsiviilkoodeksit, et anda kohtumenetluse poolele võimalus nõuda juba aset leidnud ebamõistlikult pika menetluse tõttu kantud kahju hüvitamist. EIÕK on Poola 2004.a seaduse ja tsiviilkoodeksi muutmise seaduse tõhususe heaks kiitnud otsuses *Michalak v Poola*, kuna uus regulatsioon on võimeline ennetama mõistliku menetlusaja rikkumisi, kiirendades pooleliolevaid menetlusi, ja heastama juba aset leidnud rikkumisi, mõistes välja hüvitise. Nimetatud otsuses andis EIÕK hinnangu ka selle kohta, kas kohustus ette näha tõhus abinõu ebamõistlikult pikkade menetluste kaitseks on täidetud, kui riik on küll kehtestanud eraldi menetluskorra, kuid puudub selle tõhusust tõestav siseriiklik kohtupraktika. EIÕK leidis, et olukordades, kus seaduse sõnastus näitab selgelt, et see on spetsiaalselt suunatud lahendama ebamõistlikult pikkade

¹⁵⁰ EIÕK 09.10.2003, 74159/01, *Egger v Austria*.

¹⁵¹ EIÕK 24.02.2005, 14206/02, *Kern v Austria*, p 49.

kohtumenetluste probleemi, ei ole riik kohustatud välja tooma siseriiklikku kohtupraktikat, mis uue seaduse tõhusust demonstreeriks.¹⁵²

Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis (edaspidi *Makedoonia*) võeti kohtumenetluse pikkuse peale kaebuste esitamist võimaldav seadus vastu juba 2006.a. Siiski ei pidanud EIÕK seda täiesti tõhusaks enne 2011.a, kui seadust oli kahel korral parandatud ning ülemkohtu praktika seaduse rakendamisel oli saavutanud kooskõla EIÕK kriteeriumidega.¹⁵³ 2011.a lõpus avanes EIÕKil asjas *Adži-Spirkoska jt v Makedoonia* võimalus hinnata mitu korda parandatud seaduse tõhusust juba tekkinud siseriikliku praktika pinnalt. Täiustatud regulatsiooni kohaselt saab kaebuse kohtumenetluse pikkuse peale esitada Makedoonia ülemkohtule poollelioleva menetluse jooksul või hiljemalt kuue kuu möödudes lõpliku otsuse tegemisest. Ülemkohtul on kaebuste läbivaatamisel pädevus kas menetlust kiirendada, kohustades madalama astme kohut menetluse teatud tähtaja jooksul lõpule viima, või määrata õiglane hüvitis ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju eest. Menetluse pikkuse mõistlikkuse üle otsustades on ülemkohus kohustatud juhinduma EIÕK väljatöötatud kriteeriumidest. Menetluse pikkuse kaebuste lahendamiseks on ülemkohtus ette nähtud eraldi instants ning selle otsused on edasikaevatavad teise taseme instantsi. Kaebuste läbivaatamine ja otsuste tegemine ülemkohtus ei ületa kuut kuud. Nimetatud lahendis tõi Makedoonia valitsus välja ka asjakohase statistika, mis EIÕK jaoks otsuses veenvalt demonstreeris, et seadus on praktikas täiesti toimiv. EIÕK märkis, et kuigi seadus ei sätesta kiirendava meetme puhul ülemkohtu poolt määratava tähtaja pikkust, näitab ülemkohtu praktika, et kehtestatud tähtaeg on olnud mõistlik (üks kuni kuus kuud). Hüvitava meetme osas leidis EIÕK, et see täidab küll tõhususe nõudeid, kuid tähelepanu tuleb pöörata hüvitise suurusele. Makedoonia valitsuse palvele anda enam juhtnööre EIÕK praktikaga kooskõlas oleva hüvitise suuruse määramiseks, mis arvestaks ühtlasi riigi elatustaset, viitas EIÕK Makedoonia suhtes tehtud lahenditele, sõbralikele kokkulepetele ja ühepoolsetele deklaratsioonidele, milles kokku lepitud hüvitise suurus oli samuti EIÕK poolt heaks kiidetud.¹⁵⁴

Asjas *Adži-Spirkoska jt v Makedoonia* käsitles EIÕK ka probleemi, kui mõistliku menetlusaja kaitseks abinõud ette nägeval seadusel ei ole tagasiulatuvat jõudu. EIÕK leidis, et kuigi

¹⁵² EIÕK 01.03.2005, 24549/03, *Michalak v Poola*.

¹⁵³ 2008.a asjas *Parizov v Makedoonia* pidas EIÕK seaduse puuduseks tema ebaselgust, kuna seadus jättis lahtiseks, milline kohus vaatab ebamõistliku menetlusaja kaebusi läbi, ja sisaldas mitmeti tõlgendatavaid termineid, samuti puudus tõhusust demonstreeriv siseriiklik kohtupraktika. 2010.a asjas *Šurbanoska v Makedoonia* tõi EIÕK välja puuduse, et enamikel juhtudel ei olnud Makedoonia ülemkohtu poolt välja mõistetud hüvitised kooskõlas EIÕK poolt sarnastes asjades välja mõistetud hüvitiste suurustega ja väljamakse tegemisega läinud aega rohkem kui EIÕK mõistlikuks peab, st üle kuue kuu. – EIÕK 07.02.2008, 14258/03, *Parizov v Makedoonia*, p 44 ja 46; EIÕK 31.08.2010 otsus vastuvõetavuse kohta *Šurbanoska v Makedoonia*, p 37-38 ja 42.

¹⁵⁴ EIÕK 03.11.2011, 38914/05 ja 17879/05, *Adži-Spirkoska jt v Makedoonia*.

reeglina tuleb enne EIÕK poole pöördumist siseriiklike meetmete ammendamisel lähtuda sellest, kas tõhus abinõu oli olemas kaebuse esitamise ajal või mitte, võib teatud juhtudel olla põhjendatud nõuda kaebajatelt hiljem loodud tõhusa abinõu kasutamist. Seda siis, kui riik on selgelt tunnistanud ebamõistlikult pikkade kohtumenetluste probleemi olemasolu ja loonud abinõu just selleks otstarbeks. Selline seisukoht on kooskõlas subsidiaarsuse printsiibiga, mille kohaselt on konventsioonis sätestatud õiguste kaitsmise esmane kohustus riikidel endil ning EIÕK kaitseb neid õigusi alles pärast siseriiklike abinõude ammendamist. Kuna antud asjas oli kaebajatel siseriiklik hüvitamismenetlus veel pooleli, leidis EIÕK, et uus abinõu võimaliku rikkumise heastamiseks on kaebajatele kättesaadav, et nõuda kas menetluse kiirendamist või hüvitise maksmist.¹⁵⁵

Kõrgeima kohtu poole pöördumise võimalus seoses ebamõistlikult pika kohtumenetlusega on ette nähtud ka Horvaatias ja Slovakkias. Horvaatias on alates 2002.a¹⁵⁶ võimalik pöörduda kaebusega konstitutsioonikohtusse, kui asja menetlevad siseriiklikud kohtud ei ole mõistliku aja jooksul teinud otsust isiku tsiviilõiguste ja –kohustuste kohta. Konstitutsioonikohtul on õigus määrata aeg, mille jooksul asja menetlev kohus peab asjas otsuse tegema, ja mõista välja sobiva suurusega kahjuhüvitis rikkumise heastamiseks, mis tuleb isikule välja maksta riigieelarvest kolme kuu jooksul alates taotluse esitamisest. EIÕK on konstitutsioonikohtusse pöördumise võimalust pidanud tõhusaks abinõuks.¹⁵⁷ Nagu ka Poola puhul, on EIÕK leidnud, et kohtupraktika puudumine ei vähenda spetsiaalselt ebamõistlikult pikkade kohtumenetluste tarbeks loodud abinõu tõhusust.¹⁵⁸ Slovakkias samuti alates 2002.a ette nähtud abinõu ebamõistlikult pikkade menetluste tarbeks on sisuliselt väga sarnane Horvaatia abinõuga. EIÕK on seda pidanud tõhusaks abinõuks samamoodi nagu Horvaatia puhul, kuna konstitutsioonikohtul on pädevus tuvastada põhiõiguste rikkumine, kohustada võimuorganeid astuma konkreetseid samme rikkumise ennetamiseks või lõpetamiseks ja määrata isikule hüvitis juba toimunud rikkumise eest.¹⁵⁹

Konstitutsioonikohtusse pöördumise võimalus on olemas ka Hispaanias. Konstitutsioonikohtul on pädevus sundida asja menetlevat kohut tegutsema, kui kohus on

¹⁵⁵ EIÕK 03.11.2011, 38914/05 ja 17879/05, *Adži-Spirkoska jt v Makedoonia*.

¹⁵⁶ Tõuge seadusandluse muutmiseks tuli pärast lahendi *Horvat v Horvaatia*, kus EIÕK leidis, et võimalus esitada konstitutsioonikohtusse mõistliku menetlusaja rikkumise kaebus, mille läbivaatamine sõltus konstitutsioonikohtu diskretsiooniõigusest ja mille esitamise tingimused olid liiga ranged kaebaja jaoks, ei olnud tõhus meede tagamaks õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. - EIÕK 26.07.2001, 51585/99, *Horvat v Horvaatia*.

¹⁵⁷ EIÕK 04.07.2002, 20862/02, *Slavicek v Horvaatia*; EIÕK 05.09.2002, 77784/01, *Nogolica v Horvaatia*.

¹⁵⁸ EIÕK 05.09.2002, 77784/01, *Nogolica v Horvaatia*.

¹⁵⁹ EIÕK 22.10.2002, 57984/00 jt, *Andrasik jt v Slovakkia*.

olnud passiivne, või tühistada otsus, mis õigustamatult menetlust pikendab.¹⁶⁰ Kohtumenetluse poolel, kelle õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul on juba rikutud, on aga kasutada hüvitav abinõu, mis annab talle õiguse nõuda hüvitist. Hüvitise maksmise aluseks on kohtusüsteemi toimimise häired, mis siseriikliku kohtupraktika kohaselt hõlmavad ka ebamõistlikult pikki kohtumenetlusi.¹⁶¹ Hüvitise saamiseks tuleb esitada vastavasisuline taotlus justiitsministrile, kelle otsus on edasikaevatav halduskohtus. Nii konstitutsioonikohtule kaebuse esitamise kui justiitsministrit hüvitise taotlemise võimalust on EIÕK pidanud tõhusaks õiguskaitsevahendiks.¹⁶²

Sloveenia viitas 2001.a *Belinger v Sloveenia* asjas neljale erinevale abinõule, mis pidid tagama õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul: järelevalve teostamise nõue, kaebus halduskohtule, konstitutsiooniline kaebus ja kahju hüvitamise nõue riigi vastu. EIÕK leidis, et nõue teostada kohtuniku üle järelevalvet on kohtuliku haldamise mitte kohtusüsteemi abinõu, mis ei anna menetluse kiirendamise garantiid ega võimalda välja mõista hüvitist ning millel ei ole kaebaja jaoks õiguslikult siduvat mõju ega vaidlustamise võimalust. Kaebuse esitamine halduskohtule, et tuvastada põhiseaduses sätestatud kiire kohtumenetluse õiguse rikkumine ja nõuda kahju hüvitamist, ei olnud EIÕK hinnangul tõhus järgmistel põhjustel. Esiteks ei näinud halduskohtumenetluse seadustik ette võimalust menetleda kohtumenetluse viivituste peale esitatud kaebusi prioriteetselt või teistsuguse korra kohaselt, mistõttu oli selle abinõu tõhusus ohtu seatud arvestades halduskohtumenetluse pikka kestust Sloveenias. Teiseks ei näinud EIÕK sellisel kaebusel kiirendavat mõju kohtumenetlusele, kuna ei olnud selge kaebust lahendava kohtu pädevus. Samuti pidas EIÕK problemaatiliseks asjaolu, et tsiviilkohtumenetluse pikkuse mõistlikkuse üle otsustas ja meetmeid määras halduskohus. Konstitutsioonilise kaebuse tõhusust pidurdas EIÕK arvates aga see, et selle sai reeglina esitada alles pärast siseriiklike meetmete kasutamist, st pärast kaebusega halduskohtusse pöördumist. Arvestades aga kõikide läbitavate menetluste pikkust kokku, muutus konstitutsioonilise kaebuse esitamise tõhusus küsitavaks. Samuti ei olnud selge, kas konstitutsioonikohus menetleks sellist kaebust viivitamata ja kas tal oleks pädevus alama astme kohtult nõuda asja otsustamist või menetlustoimingu tegemist teatud aja jooksul.¹⁶³ Samasugustele järeldustele jõudis EIÕK ka pilootlahendis *Lukenda v Sloveenia*. Selles lahendis vaatles EIÕK lisaks ka riigilt lepinguvälise kahju nõudmise tõhusust. Kahju hüvitamise nõude esitamise tingimuseks oli kohtumenetluse viivitused, tekkinud kahju ja

¹⁶⁰ Calvez. *Op. cit.*, lk 81.

¹⁶¹ EIÕK 05.10.1999, 39521/98, *Gonzalez Marin v Hispaania*.

¹⁶² EIÕK 08.10.2002, 64359/01, *Fernandez-Molina jt v Hispaania*.

¹⁶³ EIÕK 02.10.2001, 42320/98, *Belinger v Sloveenia*.

põhjuslik seos nende kahe vahel. EIÕK ei pidanud riigilt lepinguvälise kahju nõudmise võimalust tõhusaks abinõuks, kuna puudus kindlus, et kohus saaks välja mõista mittevaralise kahjuhüvitise.¹⁶⁴

Sloveenia reageeris *Lukenda* lahendile spetsiaalse seaduse vastuvõtmisega, mis kaitseb õigust kohtuasja lahendamisele mõistliku aja jooksul. EIÕK analüüsis selle meetme tõhusust otsuses *Korenjak v Sloveenia*. 1. jaanuaril 2007.a jõustunud seadus nr 49/2006 näeb ette nii ennetava kui hüvitava abinõu. Ennetav meetme sisuks on võimalus kiirendada kohtumenetlust läbi kaebuse esitamise asja menetleva kohtu esimehele. Erinevalt Austriast, Poolast ja Makedooniast on Sloveenias just asja menetleva kohtu esimehel, mitte kõrgemal kohtul, õigus määrata kohtunikule tähtaegasid menetlustoimingu tegemiseks, samuti otsustada, et tegemist on prioriteetse asjaga, anda asi üle teisele kohtunikule või teisele kohtule või kasutada muid asjakohaseid meetmeid kohtumenetluse kiirendamiseks. Kui asja menetleva kohtu esimehele kaebuse esitamisega tulemust ei saavutata, on teatud tingimuste täitmisel võimalik esitada kaebus kõrgema kohtu esimehele, kellele on samasugused õigused nagu kohtuasja menetleva kohtu esimehel. Nii asja menetleva kui kõrgema kohtu esimehi seovad kaebuste läbivaatamisel ja otsuste tegemisel mitmesugused tähtajad, kusjuures kõrgemale kohtule esitatava kaebuse puhul on tähtajad oluliselt lühemad. Kui kummagi ennetava abinõu kasutamise tulemusena ei õnnestu ebamõistlikku kohtumenetluse pikkust ära hoida, on kohtumenetluse poolel õigus nõuda mittevaralise ja varalise kahju hüvitamist. Selleks tuleb esmalt läbida kohtueelne menetlus, mille eesmärk on jõuda kokkuleppele hüvitise suuruse osas. Kui kokkuleppele ei jõuta, on isikul õigus nõuda kahju hüvitamist kohtus. Hüvitise väljamaksmise eelduseks on mõistliku menetlusaja nõude rikkumine. Kohtumenetluse pikkuse mõistlikkuse hindamiseks annab seadus väga selged kriteeriumid, mida kasutavad ka kohtu esimehed ennetava abinõu puhul. Seadusega käivad kaasas vastavad eelarvesätted, mis tagavad, et riigieelarvest on võimalik hüvitised välja maksta. EIÕK leidis nimetatud otsuses, et Sloveenia on valinud parima võimaliku viisi, kombineerides omavahel ennetava ja hüvitava abinõu. EIÕKi arvates on seadus kohtumenetlust kiirendava abinõu rakendamiseks ette näinud piisavalt ranged tähtajad, et tagada menetluse enda kiirus. Ka muus osas on kiirendav abinõu kooskõlas EIÕK praktikaga ja läbib nn tõhususe testi. Hüvitav abinõu võimaldab välja mõista hüvitise mittevaralise kahju eest ja on samuti kooskõlas EIÕK praktikast tulenevate nõuetega. Seega on EIÕK hinnangul tegemist tõhusa abinõuga mõistliku menetlusaja tagamiseks esimese ja teise astme kohtumenetlustes (abinõu tõhusust konstitutsioonikohtu menetluste puhul EIÕK ei kontrollinud). Seda, et tegemist on tervikliku ja läbimõeldud

¹⁶⁴ EIÕK 06.10.2005, 23032/02, *Lukenda v Sloveenia*, p 58-60.

reformiga, mille eesmärk on leida lahendus ebamõistliku menetlusaja probleemile, näitab ka asjaolu, et seadus on vaid osa suuremast projektist, nn Lukenda projektist, mis hõlmab teisi struktuuralseid ja halduskorralduslikke reforme Sloveenia kohtusüsteemis.¹⁶⁵

Mitte kõik riigid ei ole ette näinud samaaegselt nii ennetavat kui hüvitavat abinõu. Artikli 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku menetlusaja nõude tagamiseks on ainult hüvitise maksmist võimaldava abinõu valinud näiteks Portugal ja Prantsusmaa. Nende riikide näitel saab näha ka seda, kuidas aitab siseriiklik kohtupraktika muuta juba kehtiva seaduse tõhusaks abinõuks, mis heastab mõistliku menetlusaja rikkumised.

Portugalis on hüvitavaks abinõuks seadus nr 48051, mis annab kohtumenetluse poolele võimaluse esitada kahjunõue riigi vastu ebamõistlikult pika kohtumenetluse eest hüvitise saamiseks lepinguvälise kahju tekitamise alusel. EIÕK on selle seaduse tõhusust analüüsid märkinud, et hüvitav meede võib üksinda täita artikli 13 kriteeriumid. Selles valguses pidas EIÕK vajalikuks rõhutada, et väga oluline on hüvitava abinõu kasutamise menetluse enda pikkus ja hüvitise suurus. Nimetatud seadus on Portugalis kehtinud alates 1967.a, kuid alles pärast siseriikliku kohtupraktika muutumist 15. oktoobril 1998.a, kui Portugali ülemhalduskohus tegi otsuse *Pires Neno* kohtuasjas ja mõistis selle sätte alusel välja kahjuhüvitise, omandas see EIÕK hinnangul piisava õiguskindluse taseme ja seda sai pidada tõhusaks abinõuks artikli 13 mõistes.¹⁶⁶ Prantsusmaal täidab hüvitava abinõu ülesannet kohtute seaduse (*Code de l'organisation judiciaire*) artikkel L.781-1, mis näeb ette riigi kohustuse hüvitada õigussüsteemi toimimise häirete tõttu tekitatud kahju, kui tegemist on õigusemõistmisest keeldumisega. EIÕK analüüsis selle meetme tõhusust otsuses *Giummarra jt v Prantsusmaa* ja leidis, nagu Portugali puhulgi, et alates sellest, kui Prantsusmaa siseriiklik kohus on sisustanud õigusemõistmisest keeldumist ebamõistlike viivitustega kohtumenetluses ja mõistnud selle alusel välja kahjuhüvitise,¹⁶⁷ saab seda pidada tõhusaks abinõuks. Otsuses *Mifsud v Prantsusmaa* märkis EIÕK, et kuna *Kudla* lahendis kirjeldatud nõuded abinõu tõhususele pakuvad alternatiivi kiirendava ja hüvitava meetme vahel, siis on Prantsusmaa artikli 13 mõistes tõhususe nõude täitnud.¹⁶⁸

Tuleb märkida, et ka juhtudel, kui EIÕK on hüvitava abinõu lugenud tõhususe kriteeriumidele vastavaks, võib EIÕK järgmistes lahendites leida, et riik suuda abinõu rakendada nii, et see ka praktikas tõhus, piisav ja kättesaadav oleks. EIÕK leidis hiljuti asjas

¹⁶⁵ EIÕK 15.05.2007, 463/03, *Korenjak v Sloveenia*.

¹⁶⁶ EIÕK 27.03.2003, 58698/00, *Paulino Tomas v Portugal*.

¹⁶⁷ EIÕK 12.06.2001, 61166/00, *Giummarra v Prantsusmaa*.

¹⁶⁸ EIÕK 11.09.2002, 57220/00, *Mifsud v Prantsusmaa*, p 17.

Sartory v Prantsusmaa, et kuigi siseriiklik kohus oli tunnistanud konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku menetlusaja rikkumist ja mõistnud välja hüvitise, ei olnud hüvitise suurus piisav ega kohane, arvestades seda, kui palju aega oli hüvitise väljamõistmiseks kulunud. EIÕK hinnangul oleks siseriiklik kohus pidanud kaebajale välja mõistma suurema summa, et seda lisaviivitust kompenseerida, mitte teda teistkordselt pikaajalise menetlusega karistama.¹⁶⁹

Venemaale on EIÕK ette heitnud nii tõhusa abinõu puudumist ebamõistlikult pikkade tsiviil- ja halduskohtumenetluste kaitseks kui ka kohtuotsuste täitmata jätmist ja ebamõistlikke viivitusi kohtuotsuste täitmisel. 2009.a pilootlahendis *Burdov v Venemaa* (2) uuris EIÕK kohtuotsuste täitmisega viivitamise probleemi. EIÕK leidis nii artikli 6 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse kui ka artiklis 13 nõutud tõhusa õiguskaitse rikkumise. EIÕK tuvastas Venemaal püsiva struktuuralse häire ja soovitas probleemi lahendamiseks rakendada laiaulatuslike seadusandlike ja administratiivseid meetmeid nii üleriigilisel kui kohalikul tasandil. EIÕK kohustas Venemaad kehtestama kuue kuu jooksul artiklis 13 nõutud tõhusa abinõu ning heastama kohtuotsuste täitmisega viivitamisest tulenevate õiguste rikkumised kõikidele ohvritele ühe aasta jooksul.¹⁷⁰

Pilootlahendi tulemusena võttis Venemaa 2010.a vastu nn hüvitise seaduse (30.04.2010 üleriigiline seadus nr 68-ФЗ ja nr 69-ФЗ). Hüvitise seadus annab isikutele, kelle õigust kohtumenetluse läbiviimisele või riigi kahjuks tehtud kohtuotsuse täitmisele mõistliku aja jooksul on rikutud, õiguse nõuda kahju hüvitamist. Kahju hüvitamine on võimalik tingimusel, et viivitusi ei ole põhjustanud kaebaja ise ja kahjuhüvitis mõistetakse välja sõltumata ametivõimude süüst. Kahjuhüvitise suuruse kindlaksmääramisel on kohtud muuhulgas kohustatud lähtuma EIÕK asjakohasest praktikast. Hüvitise seadusega käib kaasas ka seadusele tagasiulatuvat jõudu andev rakendussäte, mis võimaldab hüvitist nõuda kõigil, kes juba on vastavasisuliselt kaebuse EIÕK-le esitanud. Samuti on hüvitise seadusega kaasnevad kulud arvestatud eelarvete planeerimisel. Otsuses *Nagovitsyn ja Nalgiyev v Venemaa* kiitis EIÕK Venemaad, märkides, et Venemaa on pilootlahendit täitmise tulemusel suutnud väga kiiresti läbi viia seadusandliku reformi. Arvestades hüvitise seaduse sisu, eriti seda, et hüvitise väljamõistmisel ei arvestata võimuorganite süüd ning hüvitise suuruse kindlaksmääramisel on võimuorganid kohustatud lähtuma EIÕK praktikast ja teistest eelpool nimetatud asjaoludest, peab EIÕK hüvitise seadust üldjoontes tõhusaks. Kuna tegemist on värskest loodud abinõuga, peab selle tõhusust praktikas tõestama Venemaa. EIÕK rõhutab

¹⁶⁹ EIÕK 24.09.2009, 40589/07, *Sartory v Prantsusmaa*.

¹⁷⁰ EIÕK 15.01.2009, 33509/04, *Burdov v Venemaa* (2).

otsuses läbivalt subsidiaarsuse printsiipi ja selgitab, et konventsiooniga tagatud õiguste kaitsmise kohustus lasub ennekõike riikidel. Seega nõuab EIÕK kõikidelt kaebajatelt, kaasa arvatud nendelt, kes olid oma kaebuse esitanud enne hüvitava seaduse jõustumist, hüvitava seaduse pakutava menetluse läbimist enne Strasbourgi kohtu poole pöördumist, et heastada ebamõistliku pikkusega kohtumenetlus või kohtuotsuse täitmisega viivitamine. Samas väljendab EIÕK muret selle üle, et abinõu küll võimaldab välja mõista hüvitise kohtuotsuse täitmisega viivitamise eest, aga ei aita lahendada kohtuotsuste mittetäitmise probleemi ennast, ja tuletab Venemaale meelde vajadust jätkata reformide läbiviimist, et lahendada strukturealne kohtuotsuste täitmise probleem ja austada konventsioonis sätestatud õigusi.¹⁷¹

2.2.2. Mittetõhusad abinõud

Kui eelmises punktis oli näha, millistele tingimustele teoorias ja praktikas peab vastama tõhus abinõu mõistliku menetlusaja kaitseks, siis järgnevalt antakse ülevaade nendest abinõudest, mille tõhususes on EIÕK kahelnud. Analüüsides selliste abinõude puudusi, selgitab EIÕK samal ajal tõhusale abinõule iseloomulikke jooni, et nii vaatlusalune riik kui ka teised riigid saaksid kehtestada tõhusaid siseriiklike abinõusid või täiustada olemasolevaid abinõusid.

EIÕK on mitmel korral analüüsinud Saksamaal kehtivaid abinõusid mõistliku menetlusaja kaitseks. Lahendis *Sürmeli v Saksamaa* hindas EIÕK Saksamaal kehtivate erinevate meetmete mõju ebamõistlikult pikkadele kohtumenetlustele. Esiteks uuris EIÕK kaebuse esitamise võimalust konstitutsioonikohtule. Kuna konstitutsioonikohtul ei ole pädevust kehtestada madalamal seisvatele kohtutele tähtaegasid, sundida neid astuma samme menetluse kiirendamiseks ega määrata hüvitist ebamõistlikult pika menetluse eest, leidis EIÕK, et tegemist ei ole tõhusa abinõuga. Teiseks vaatles EIÕK võimalust esitada kaebus menetluse venimise peale kõrgemale võimuorganile. EIÕK ei näinud, kuidas selline kaebus suudaks menetlust kiirendada ja märkis, et taolised kaebused ei ole tõhusad meetmed artikli 13 mõistes, kuna nad ei anna kaebajatele õigust sundida riiki teostama oma järelevalvefunktsiooni. Kolmandaks käsitles EIÕK võimalust esitada tegevusetuse kaebuse kohtutele. EIÕK leidis, et kuigi märkimisväärne arv Saksa apellatsioonikohtuid sellise kaebuse esitamise võimalust põhimõtteliselt aktsepteerisid, puudus sellise kaebuse esitamiseks aga seaduslik alus Saksa õiguses ning kaebuse vastuvõetavuse kriteeriumid varieerusid ja sõltusid konkreetse kohtuasja asjaoludest. Viimaks, hinnates riigi vastu

¹⁷¹ EIÕK 23.09.2010, 27451/09 ja 60650/09, *Nagovitsyn ja Nalgiyev v Venemaa*.

kahjunõude esitamise võimaluse tõhusust, leidis EIÕK, et puudub piisav kohtupraktika, mis näitaks meetme tõhusust, samuti ei olnud siseriiklikud kohtud õigustatud välja mõistma mittevaralise kahju hüvitist. Seetõttu ei pidanud EIÕK ühtki neist neljast abinõust tõhusaks üksinda ega ka üheskoos.¹⁷²

Kuna *Sürmeli* lahendi tegemisest alates ei olnud Saksamaal olukord paranenud ja puudus tõhus meede, mis oleks taganud õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul tsiviilkohtumenetluses, tegi EIÕK 2010.a Saksamaa suhtes pilootlahendi *Rumfp v Saksamaa*. EIÕK kohustas Saksamaad looma riigisisese tõhusa abinõu, mis vastaks nii teoorias kui praktikas EIÕK poolt antud juhtnõoidele.¹⁷³ Pilootlahendi täitmise tulemusena võttiski Saksamaa 14. oktoobril 2011.a vastu seaduse ülemäärase pikkusega kohtumenetluste ja kohtueelse kriminaalmenetluse kaitseks. Seaduse kohaselt on kohtumenetluse osapoolel võimalus kohtumenetluse jooksul esitada kaebus ebamõistliku kohtumenetluse kestuse peale asja menetlevale kohtule. Asja menetlev kohus peab põhjendatud kaebuse korral kohtumenetlust kiirendama. Kui menetlust kiirendav taotlus tulemust ei anna, on võimalik esitada kohtule ka kahju hüvitamise nõue. Sarnane lahendus on ette nähtud konstitutsioonikohtu menetluste tarvis ja eraldi sätted on loodud kriminaalmenetlusteks. Seadusel on ka tagasiulatuv jõud, et heastada mõistliku menetlusaja rikkumised nendes asjades, mille kohta on juba EIÕK-le kaebus esitatud.¹⁷⁴ Kirjeldatud abinõu tõhusust ei ole EIÕK veel hinnanud.

EIÕK tegi pilootlahendi, *Finger v Bulgaaria*, hiljuti ka Bulgaaria suhtes. Pilootlahendis analüüsis EIÕK tsiviilkohtumenetluse seadustikus ette nähtud võimalust esitada kaebus kõrgema kohtu esimehele juhul, kui asja läbivaatamise, otsuse tegemise või apellatsioonkaebuse üleandmisega oli põhjendamatult viivitatud, kusjuures kõrgema kohtu esimehel oli õigus anda asja menetlevale kohtule siduvaid juhiseid. EIÕK andis ülevaate paljudest lahenditest, kus ta oli sellise kaebuse tõhusust analüüsinud ja järeldas, et kuigi teatud asjades on ta tuvastanud sellise kaebuse esitamise menetlust kiirendava toime, on ta teistes asjades leidnud hulgaliselt olukordi, kus selline meede ei suudaks tsiviilkohtumenetlust kiirendada (näiteks kassatsioonikohtu menetluste puhul; probleemide korral kohtukutsete kättetoimetamisega; viivituste puhul, mis on tingitud kriminaalasja lahendamise tulemuse ootamisest; samuti olukordades, kus otseselt ei saa tuvastada passiivsuse perioode, või

¹⁷² EIÕK 08.06.2006, 75529/01, *Sürmeli v Saksamaa*, p 105, 109-110 ja 113.

¹⁷³ EIÕK 02.09.2010, 46344/06, *Rumfp v Saksamaa*, p 72-73.

¹⁷⁴ Kokkuvõtte seaduse sisust on tehtud seaduse eelnõu 23.06.2010 versiooni põhjal, mis on avaldatud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee täitmise aruandes *Rumfp v Saksamaa* kohta. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=GER&SectionCode=&HideClones=1 (12.04.2012).

kohtusüsteemiväliste probleemide korral nagu ametivõimude suutmatust anda üle kohtumenetluse jaoks vajalikud dokumendid). Kuigi Bulgaaria oli 2008.a vastu võtnud uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku, täiustades varasemat kaebuse esitamise võimalust Austria eeskujul, leidis EIÕK ka siin mitmeid olulisi puudusi. EIÕK märkis, et selline meede ei ole ilmselt tõhus kassatsioonikohtus toimuvate menetluste puhul, sellel ei pruugi olla mõju siis, kui kogu menetluse pikkus ei kujune mõistlikuks, kuid viivitusi ei saa omistada konkreetsele isikule või asutusele, samuti võib tõusetuda tõhususe küsimus ka kõigil eelpool nimetatud juhtudel.¹⁷⁵

Kuna Bulgaarias puudus igasugune kahju hüvitamise võimalus juba aset leidnud ebamõistliku pika kohtumenetluse eest, andis EIÕK väga konkreetsed suunised, millistele tingimustele peab tõhus hüvitav meede vastama. Esiteks peab hüvitise taotlemise menetlus olema kooskõlas artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigusega õiglasele menetlusele. Teiseks ei tohi hüvitise taotlemise menetluse kulud takistada põhjendatud kaebuste esitamist. Kolmandaks tuleb taotlus ise lahendada mõistliku aja jooksul, mis võib tingida vajaduse kehtestada tavalisest kahju hüvitamisest erinevad reeglid selliste kaebuste läbivaatamiseks. Neljandaks peab väljamõistetav hüvitis vastama EIÕK poolt sarnastes asjades väljamõistetud hüvitistele. EIÕK märgib, et mittevaralise kahju tekkimist ebamõistlikult pikkade menetluste puhul tuleb eeldada ning mitterahalise kahju hüvitamine peab olema võimaldatud nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele. Viiendaks tuleb hüvitis välja maksta viivitamata ja reeglina mitte hiljem kui kuue kuu jooksul otsuse jõustumisest. Viimaks rõhutab EIÕK, et tulenevalt tõhususe nõudest ja subsidiaarsuse printsiibist peab hüvitav meede toimima tagasiulatuvalt ja heastama enne selle jõustumist aset leidnud viivitused, seda nii pooleliolevate menetluste puhul kui lõppenud menetluste korral, kus kohtumenetluse pool on juba Strasbourgi pöördunud või võib seda teha.¹⁷⁶

21. detsembril 2010.a tegi EIÕK piloototsuse ka Kreeka suhtes. Pilootlahendis *Vassilios Athanasiou jt v Kreeka* märkis EIÕK, et pikkade tsiviil- ja halduskohtumenetluste probleemi Kreekas on ta tuvastanud juba arvukates varasemates lahendites, mistõttu juhtis Ministrite Komitee 2007.a Kreeka tähelepanu nimetatud probleemile. Pärast seda ei olnud Kreeka välja töötanud vajalikke abinõusid ja EIÕK oli leidnud mõistliku aja rikkumise veel 50 ja tõhusa

¹⁷⁵ EIÕK 10.05.2011, 37346/05, *Finger v Bulgaaria*, p 87 ja 105.

¹⁷⁶ EIÕK 10.05.2011, 37346/05, *Finger v Bulgaaria*, p 130-131. Käesolevaks ajaks (aprill 2012) ei ole Bulgaaria probleemi lahendamiseks seadusandlikku reformi läbi viinud, kuid on esitanud Ministrite Komiteele tegevuskava. – Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee aruanne lahendi *Finger v Bulgaaria* täitmise kohta. Arvutivõrgus:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=finger&StateCode=&SectionCode (13.04.2012).

abinõu puudumise veel 15 kaebuse puhul. Seega tuvastas EIÕK pilootlahendis, et tegemist süsteemse ja püsiva probleemiga, mis puudutab paljusid inimesi ja mille heastamiseks on Kreeka kohustatud looma kiiresti tõhusa siseriikliku abinõu. Kreeka valitsus tõi küll välja seaduse nr 2717/1999 artikli 127, mis annab kohtumenetluse poolele võimaluse esitada halduskohtule taotlus varasemaks kohtuistungis määramiseks, kuid EIÕK arvates ei olnud tegemist tõhusa abinõuga ebamõistliku pikkusega kohtumenetluse ennetamiseks. EIÕK viitas ühele varasemale lahendile¹⁷⁷ Kreeka suhtes, kus ta tuvastanud, et vaatamata poolte taotlusele ei olnud siseriiklik kohus asja eelisjärjekorras menetlenud. EIÕK rõhutas riikide kohustust viia kohtumenetlused läbi mõistliku aja jooksul ja märkis, et ka kohtumenetluse poole poolt kiirendava taotluse esitamata jätmine ei kompenseeri riigi üldist kohustust tagada, et kohtumenetlused leiaksid aset mõistliku aja jooksul.¹⁷⁸ 3. aprillil 2012.a tegi EIÕK Kreeka suhtes sarnastel alustel pilootlahendi *Michelioudakis v Kreeka* kriminaalmenetluse mõistliku pikkuse kohta.¹⁷⁹

Tõhusaks abinõuks ei ole EIÕK pidanud ka konstitutsioonilise kaebuse esitamise võimalust Iirimaal. EIÕK möönis asjas *Doran v Iirimaa*, et Iirimaal võib olla küll teatud konstitutsiooniline alus, mis näeb ette õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul, kuid ei pidanud selle alusel kohtusse pöördumise võimalust tõhusaks abinõuks artikli 13 mõistes, kuna puudusid näited selle kohta, kuidas sellise kaebuse esitamine saab menetlust kiirendada või hüvitist välja mõista. Selgitades Iirimaaale, millised olid konstitutsioonilise kaebuse puudused, tõi EIÕK välja mõned kriteeriumid, millele peavad ennetav ja hüvitav abinõu vastama. Ennetav abinõu peab ise olema piisavalt kiire, samuti peab olema selge, kas abinõu kasutamiseks on eraldi menetlus või saab seda teha olemasoleva kohtumenetluse raames, ning kuidas juhul, kui menetluse pikkuse üle ei otsusta asja menetlev kohus, see otsus menetlust praktikas kiirendada saab. Hüvitava abinõu puhul peab seadusega olema kehtestatud alus, mis näeb ette riigi kohustuse hüvitist maksta, samuti peab olema selge, kuidas selliseid kahjuhüvitisi arvutatakse või milline on oodatava kahjuhüvitise suurus, ning nagu ennetav abinõu, peab ka hüvitava meetme kasutamine ise olema piisavalt kiire, et seda saaks tõhusaks pidada.¹⁸⁰

Asjas *Hartman v Tšehhi Vabariik* hindas EIÕK Tšehhi Vabariigis loodud võimalust pöörduda kohtumenetluse venimise korral kaebusega konstitutsioonikohtusse. Seaduse nr 182/1993 artikkel 49 sätestab, et konstitutsioonikohus saab kohustada alama astme kohut kohtuasja

¹⁷⁷ EIÕK 26.11.1997, 27159/95, *Stamoulakatos v Kreeka* (2), p 26.

¹⁷⁸ EIÕK 21.12.2010, 50973/08, *Vassilios Athanasiou jt v Kreeka*.

¹⁷⁹ EIÕK 03.04.2012, 54447/10, *Michelioudakis v Kreeka*.

¹⁸⁰ EIÕK 31.07.2003, 50389/99, *Doran v Iirimaa*, p 50-52, 65-66 ja 68.

kiiremini läbi vaatama, kui ta leiab, et kaevatav menetlus on peatunud viivituste tõttu, mis on omistatavad mingile kindlale kohtule. EIÕK hinnangul võib selline meede kohese tegutsemise korral küll kiirendada menetlust, kuid tema pädevuses ei ole sanktsioonide kohaldamine juhul, kui asja menetlevad kohtud tema juhiseid ei täida. Seega on konstitutsioonikohus ilma jäetud võimalusest astuda praktilisi samme menetluse kiirendamiseks. Kuigi Tšehhis on ka võimalus nõuda kohtumenetluse läbiviimisel või otsuse vastuvõtmisel tekitatud kahju hüvitamist riigilt, ei pea EIÕK ka seda tõhusaks abinõuks, kuna selle alusel ei saa kaebajale mõista välja hüvitist mitterahalise kahju eest.¹⁸¹

Liechtensteini kiirendavat meedet ei ole EIÕK samuti tõhusaks pidanud. Lahendis *von Hoffen v Liechtenstein*, mis käsitles küll kriminaalmenetluse pikkust, ei pidanud EIÕK tõhusaks abinõuks võimalust esitada kohtute seaduse alusel kaebus kõrgemale kohtule. EIÕK kordas, et sellised hierarhilised kaebused ei anna reeglina isikule õigust nõuda kõrgemalt võimuorganilt oma järelevalve pädevuse teostamist, ja kui kaebuse alusel järelevalvemenetlus siiski algatatakse, ei anna see isikule võimalust selles menetluses osaleda. Seetõttu ei ole tegemist tõhusa abinõuga.¹⁸²

Tõhusa abinõu puudumist mõistliku menetlusaja tagamiseks tsiviil- ja halduskohtumenetluses on EIÕK mitmes lahendis ette heitnud ka Soomele. Tsiviil- ja halduskohtumenetluse ebamõistliku pikkuse korral on Soomes võimalus pöörduda kaebusega õiguskantsleri poole. Kuigi Soome kohtupraktikas leidub näide, kuidas selline kaebus menetlust kiirendas, ei pidanud EIÕK siiski kaebust õiguskantslerile piisavalt tõhusaks meetmeks artikli 13 mõttes.¹⁸³ Samuti ei pidanud EIÕK tõhusaks abinõuks võimaluselt nõuda riigilt kahju hüvitamist lepinguvälise vastutuse seaduse alusel seetõttu, et kahju hüvitamise aluseks ei ole viivitused õigusemõistmisel, nagu oleks kohane, vaid kahju põhjustamine vea või hooletuse tõttu avaliku võimu teostamisel.¹⁸⁴

Itaalia on riik, kellel on mõistliku aja jooksul õigusemõistmisega kõige enam probleeme ja kelle siseriiklikud abinõud selle õiguse tagamiseks on seetõttu EIÕKi väga suure tähelepanu all olnud. Itaalia probleemide lahkamine on võimaldanud EIÕkil anda ka teistele riikidele olulisi suuniseid, kuidas rakendada tõhusat abinõud mõistliku menetlusaja tagamiseks.

¹⁸¹ EIÕK 10.07.2003, 53341/99, *Hartman v Tšehhi Vabariik*, p 67-68.

¹⁸² EIÕK 27.07.2006, 5010/04, *Von Hoffen v Liechtenstein*, p 40-41.

¹⁸³ EIÕK 19.04.2007, 63235/00, *Vilho Eskelinen jt v Soome*, p 82; EIÕK 13.01.2009, 19348/04, *Sorvisto v Soome*, p 80.

¹⁸⁴ EIÕK 20.01.2004, 48339/99, *Kangasluoma v Soome*, p 43.

EIÕK on oma praktikas tuvastanud kõige enam mõistliku menetlusaja rikkumisi just Itaalias. Itaalia vastu esitatud kaebuste arv jõudis haripunkti 2001.a , kui EIÕKis oli pooleli üle 10 000 kaebuse Itaalia vastu seoses mõistliku menetlusaja nõude rikkumisega.¹⁸⁵ Itaalia reageeris probleemile 24. märtsil 2001.a seaduse nr 89 (nn Pinto seaduse) vastuvõtmisega, mis võimaldab kohtumenetluse pooltel taotleda siseriiklikes kohtumenetlustes ebamõistlike viivituste tulemusena tekitatud kahju hüvitamist. Pinto seadus näeb ette, et kahju hüvitamise nõue on „*igal juhul, kes on Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku menetlusaja nõude rikkumise tõttu kandnud varalist või mittevaralist kahju.*“ Menetlusaja pikkuse mõistlikkuse hindamisel kohustab Pinto seadus lähtuma EIÕK praktikas väljakujunenud neljast kriteeriumist. Kahju hüvitamist on võimalik nõuda pooleloleva menetluse ajal või kuue kuu jooksul lõpliku otsuse tegemisest. Taotlus tuleb esitada apellatsioonikohtule, kes peab otsuse tegema nelja kuu jooksul. Apellatsioonikohtu otsus on vaidlustatav kassatsioonikohtus. EIÕK luges selle 2001.a otsuses *Brusco v Itaalia* tõhusaks meetmeks artikli 13 mõistes. Pinto seaduse rakendamissäte nägi ette seaduse kohaldumise ka nendele kohtumenetlustele, mille kohta esitatud kaebused olid EIÕKis ootel, andes seega võimaluse Itaalia kohtutel mõistliku menetlusaja rikkumised ise heastada. Seetõttu pidas EIÕK Pinto seadust abinõuks, mis tuli artikli 35 lõike 1 mõistes ammendada enne EIÕK pöördumist ka nendel juhtudel, kui kaebus EIÕK-le oli esitatud enne Pinto seaduse jõustumist.¹⁸⁶

Pinto seaduse rakendamise puudused tulid aga välja üsna pea. Üheksas lahendis Itaalia vastu, mille hulgas juhtiv otsus oli *Scordino v Itaalia*,¹⁸⁷ analüüsis EIÕK Pinto seadusega seotud probleeme ja andis hulgaliselt juhtnööre tõhusa abinõu loomiseks. Esmalt rõhutas ta ennetavate abinõude olulisust, märkides, et riikides, kus õigussüsteem ei ole võimeline tagama kohtupidamist mõistliku aja jooksul, on kõige tõhusam menetlusi kiirendav abinõu: „*Sellisel meetmel on vaieldamatud eelised ainult hüvitist pakkuva abinõu ees, kuna see hoiab ära ka järgmised rikkumised samas menetluses ja ei paku ainult rikkumise tagantjärele heastamist, nagu teeb seda Itaalia õiguses ette nähtud hüvitav meede.*“. Kohe selle järel toob EIÕK aga välja, et kiirendav meede ei pruugi olla kohane rikkumise heastamiseks siis, kui kohtumenetlus on juba kestnud ebamõistlikult kaua, ning selgitab, et kõige parem viis on kombineerida nii ennetavat kui hüvitavat abinõu. EIÕK märgib, et abinõu tõhususe

¹⁸⁵ Evaluation Group. Report to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights. 2001, p 22. – Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=226195&Lang=fr> (20.04.2012).

¹⁸⁶ EIÕK 06.09.2001, 69789/01, *Brusco v Itaalia*.

¹⁸⁷ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Itaalia* (1); 64886/01, *Cocchiarella v Itaalia*; 64890/01, *Apicella v Itaalia*; 62361/00, *Riccardi Pizzati v Itaalia*; 64699/01, *Musci v Itaalia*; Proc65075/01, *Procaccini Giuseppina ja Orestina v Itaalia*; 64897/01, *Zullo Ernestina v Itaalia*; 64705/01, *Mostacciuolo Giuseppe v Itaalia* (1); 65102/01, *Mostacciuolo Giuseppe v Itaalia* (2.)

hindamisel tuleb esmalt kindlaks teha, kas riik on mõistliku menetlusaja rikkumist tunnistanud, ja teiseks kontrollida, kas riik on rikkumise heastanud. Heastamine ise saab olla kohane ja piisav ainult siis, kui ka valitud abinõu menetlus ise on tõhus, kohane ja kättesaadav. Hüvitava abinõu menetlust puudutavad tingimused on EIÕK hinnangul järgmised. Esiteks ei tohi riik hüvitise väljamaksmisega viivitada kauem kui kuus kuud alates otsuse jõustumisest, kusjuures ressursside puudumine ei saa olla vabanduseks, mistõttu peavad tõhusa hüvitava abinõuga kaasas käima vastavad eelarvesätted. Teiseks peab hüvitise taotlemise menetlus ise mahtuma mõistliku aja raamidesse, samal ajal peab selline menetlus vastama artiklis 6 sätestatud õiglase menetluse nõuetele. Kolmandaks mõistab EIÕK hukka hüvitise taotlemise ülemäära suured menetluskulud, mis võivad takistada sellise kaebuse esitamist: „*Võib tunduda paradoksaalne, aga erinevate maksude kehtestamisega – mida tuleb tasuda enne sellise kaebuse esitamist või pärast otsuse saamist – võtab riik ühe käega ära seda, mida ta teise käega Konventsiooni rikkumise eest välja on mõistnud.*“ Seetõttu soovitab EIÕK kehtestada selliste kaebuste esitamiseks teistsuguse menetluskorra. *Scordino* asjas tuvastas EIÕK, et kaebajad olid pidanud hüvitise saamiseks kandma kulutusi kahe kolmandiku ulatuses väljamõistetud hüvitise suurusest. Mis puudutab väljamõistetavat hüvitist ennast, siis leidis EIÕK, et abinõu tõhusus võib sõltuda ka hüvitise suurusest. Reeglina peaks hüvitise suurus kooskõlas olema sarnastes asjades EIÕK poolt väljamõistetud hüvitiste suurustega. *Scordino* asjas oli kaebajatele välja mõistetud vaid 10% sellest, mida EIÕK sarnastes asjades välja mõistaks. Itaalia kassatsioonikohus parandas hiljem selle puuduse ja kehtestas põhimõtte, et apellatsioonikohus peab mitterahalise kahjuhüvitise suuruse kindlaksmääramisel lähtuma EIÕK poolt sarnastes asjades väljamõistetud hüvitiste suurustest.¹⁸⁸ Lisaks sellele leidis EIÕK, et hüvitise suurus võib sõltuda ka siseriikliku abinõu liigist ja tõhususest. Kui riik näeb mõistliku menetlusaja kaitseks ette kaks abinõu, üks mõeldud menetlust kiirendama ja teine hüvitist välja mõistma, on madalamad hüvitised lubatud, kui need on tehtud mõistliku aja jooksul, põhjendatult ning kooskõlas riigi õigustraditsiooni ja elukvaliteediga ning kiiresti täide viidud. Viimaks rõhutab EIÕK, et ebamõistlikult pikkade menetluste puhul tuleb mittevahalise kahju tekkimist eeldada. Teatud juhtudel võib mittevahaline kahju küll mitte tekkida või selle suurus võib olla minimaalne, kuid seda peavad põhjendama siseriiklikud kohtud.¹⁸⁹

Probleemid Pinto seadusega ei lõppenud ka pärast *Scordino* ja teiste kaebajate asjas otsuse tegemist. Pinto seadus oli mõeldud vaid tagantjärele heastama mõistliku kohtumenetluse aja

¹⁸⁸ Itaalia Kassatsioonikohtu 26.01.2004 otsused. – EIÕK 24.06.2004, 56079/00, *Di Sante v Itaalia*.

¹⁸⁹ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Itaalia* (1), p 183-214.

rikkumist ning ei kõrvaldanud pikkade kohtumenetluste probleemi Itaalias. Pinto seaduse alusel hüvitiste taotlemine muutus Itaalias nii sagedaks, et Itaalia sattus Pinto seaduse rakendamisel tõsisesse raskustesse. Pinto seadus tõi probleemide lahendamise asemel kaasa vastupidise efekti ehk EIÕKi esitatud kaebuste arv kasvas erakordselt kõrgeks. 2010.a lõpus tegi EIÕK pilootlahendi asjas *Gaglione jt v Itaalia*, mis puudutas kokku 475 kaebust Pinto seaduse alusel väljamakstava hüvitise suuruse ja hüvitise maksmisega viivitamise kohta. EIÕK-s oli 2010.a detsembris ootel veel 3900 sarnast kaebust. Kohtuotsuste täitmise viivitused ulatusid 9 kuust kuni 49 kuuni. Pinto seaduse alusel ootas maksmist 36,5 miljonit eurot, lisaks juba 81 miljonile väljamakstud eurole. EIÕK pidas sellist olukorda tõsiseks ohuks konventsiooniga loodud õiguste kaitse süsteemile. EIÕK märkis, et Pinto seaduse tõhususe taastamiseks on kindlasti tarvis kasutusele võtta üldised abinõud siseriiklikul tasemel, mille üheks osaks on ka riigieelarves vahendite ettenägemine Pinto seaduse alusel tehtud kohtuotsuste täitmiseks.¹⁹⁰ Kohtuotsuste täitmist kontrolliv Ministrite Komitee soovitas Itaaliale tungivalt mõelda Pinto seaduse parandamise peale, et luua hüvitiste väljamaksmise viivitamise probleemi lahendav finantssüsteem, lihtsustada hüvitiste maksmise menetlust ja laiendada Pinto abinõu ulatust nii, et see annaks ka võimaluse kohtumenetlusi kiirendada.¹⁹¹ 14.detsembril 2011.a saatis EIÕK kirja Ministrite Komiteele, milles avaldas veel kord muret olukorra tõsiduse üle Itaalias, juhtides tähelepanu asjaolule, et Itaaliast EIÕK-le esitatavate sarnaste kaebuste arv on jätkuvalt kasvamas. Käesolevaks ajaks ei ole Itaalias suutnud veel probleemi lahendada. Itaalia võimud on küll näidanud valmisolekut otsida probleemi lahendamiseks sobivaid viise ja teha koostööd Ministrite Komiteega, kuid olukord Itaalias on Ministrite Komitee arvates endiselt murettekitav.¹⁹²

¹⁹⁰ EIÕK 21.12.2010, 45867/07 jt, *Gaglione jt v Itaalia*, p 55 ja 59.

¹⁹¹ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee täitmise aruanne *Gaglione jt v Itaalia* kohta. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=gaglione&StateCode=&SectionCode (12.04.2012).

¹⁹² Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 1136. kohtumisel 6.-8. märtsil 2012.a vastu võetud otsused. – Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec%282012%291136/14&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG4&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (12.04.2012).

2.3. Tõhusa siseriikliku abinõu kriteeriumid mõistliku kohtumenetluse aja kaitseks tulenevalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast

2.3.1. Teoreetiline alternatiiv ennetava ja hüvitava abinõu vahel ning üldised nõuded tõhusale abinõule

Kudla lahendiga ütleb EIÕK, et riikidel on teatud diskretsiooniõigus selles osas, kuidas nad tagavad artikli 13 nõuete täitmist, oluline on see, et siseriiklikus õigussüsteemis oleks tõhusa abinõu näol tagatud võimalus heastada mõistliku menetlusaja rikkumine. EIÕK on riikidele andnud kaks alternatiivset valikuvõimalust: kas ennetav abinõu, mis kohtumenetlust kiirendab ja hoiab rikkumise üldse ära, või kompenseeriv abinõu, mis näeb ette hüvitise ja heastab juba toimunud rikkumise. Niisiis eeldab tõhus abinõu esiteks rikkumise (või võimaliku rikkumise) tuvastamist ja selle tunnistamist siseriiklike võimude poolt ning teiseks vajalike sammude astumist kas rikkumise ärahoidmiseks või hüvitise väljamaksmist juba toimunud rikkumise eest.

M. Susi, kelle doktoritöö uurib konventsiooni artiklit 13, tõstatab küsimuse, miks just ebamõistliku menetlusaja kaebuse puhul on konventsiooni artikli 13 nõuded oluliselt leebemad kui teiste konventsioonis sätestatud õiguste rikkumist puhul. Kui tõhus abinõu EIÕKi käsitluses nõuab muudel juhtudel paralleelselt kahe tingimuse täitmist – võimalust isiku esitatud väidete sisuliseks lahendamiseks siseriiklikul tasandil ja võimalust vajaduse korral hüvitise saamiseks –, siis *Kudla* lahendis loobub EIÕK oma senisest küllaltki rangelt kohaldatud tõlgendusest. Artikli 13 rahuldamiseks piisab, kui abinõu võimaldab ainult sisulise otsuse kaudu jätkuva rikkumise vältimist või alternatiivina hüvitise väljamõistmist rikkumise eest. Susi hinnangul aktsepteerib EIÕK seda, et tõhus abinõu seoses vaadeldava rikkumisega ei tarvitse saavutada rikkumise vältimist.¹⁹³

EIÕK on aga oma hilisemas praktikas näidanud, et tegemist on väga piiratud alternatiividega ja kriitikal, nagu oleks artikli 6 lõike 1 alusel artikli 13 nõuded oluliselt leebemad kui teiste konventsiooniga tagatud õiguste puhul, ei ole alust. Esiteks omistab EIÕK ennetavale meetmele hoopis suurema väärtuse kui hüvitavale. EIÕK rõhutab, et ennetaval abinõul on olulised eelised hüvitava abinõu ees. Kui hüvitav abinõu probleemi ennast ei lahenda, siis ennetav abinõu on see, mis hoiab konventsiooniga tagatud õiguste rikkumised üldse ära. Ennetav abinõu on hädavajalik nendes riikides, kus õigussüsteemil on raskusi mõistliku

¹⁹³ Susi. *Op. cit.*, lk 105-106.

menetlusaja tagamisega. Seega ei ole ennetava ja hüvitava abinõu puhul enam tegemist kahe võrdse valikuvõimalusega mõistliku menetlusaja nõude tagamiseks.

Teiseks ei pruugi ainult ennetav abinõu sobida nendele riikidele, kus juba on aset leidnud mõistliku menetlusaja rikkumise juhtumeid. Ennetav abinõu ei ole nendel juhtudel rikkumise heastamiseks kohane. Samuti ei piisa ainult ennetavast abinõust seetõttu, et abinõu peab olema kättesaadav nii pooleliolevate kui juba lõppenud menetluste jaoks. Kui pooleliolevate menetluste jaoks sobib ennekõike kiirendav meede, siis lõppenud menetluste puhul on vaja hüvitavat meedet. Veel enam, tihti jääb kas ainult ennetav või ainult hüvitav abinõu „nõrgaks“ ja ei suuda üksinda kõiki tõhususe, piisavuse ja kättesaadavuse tingimusi täita. Vaid üksikutel juhtudel on EIÕK leidnud, et ka ühest meetmest piisab, et lugeda artikli 13 nõuded täidetuks.

Seega annab kõige parema tulemuse ennetava ja hüvitava abinõu kombineerimine. Ka EIÕK ise on selle välja toonud, märkides *Scordino v Itaalia* lahendis, et: „... mõned riigid on seda olukorda täiuslikult mõistnud, kombineerides omavahel kaht tüüpi abinõu, üks mõeldud menetlust kiirendama ja teine hüvitist pakkuma,“ ja viidates Poolale, Horvaatiale, Slovakkiale ja Austriale.¹⁹⁴ Tõhusaks on EIÕK pidanud ka Makedoonia, Sloveenia ja Hispaania ennetava ja hüvitava abinõu kombinatsiooni. Samaaegselt ennetava ja hüvitava abinõu kehtestamine, et kaitsta õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul, muudab ka tõhususe kriteeriume leebemaks. Sellega julgustab EIÕK riike mõlemaid meetmeid kasutusele võtma. Näiteks peab EIÕK lubatavaks, kui kahe abinõu kombineerimisel on väljamõistetavate kahjuhüvitiste suurused väiksemad, kui ta seda muidu aktsepteeriks.¹⁹⁵ Siit võib järeldada, et EIÕK väljapakutud alternatiiv kahe meetme vahel on pigem teoreetiline. Parimaks ja tihti ka ainuvõimalikuks lahenduseks praktikas, et täita artiklist 13 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevad kohustused, on ennetava ja hüvitava meetme kombineerimine.

Nagu eelpool näha, on EIÕK oma praktikas tunnustanud nii seda, kui riik on välja töötanud uue seaduse või seadusemuudatuse, et tagada isikutele õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul, kui ka seda, et kehtivaid seadusi rakendatakse tõhusalt mõistliku menetlusaja tagamiseks. Kui tegemist on spetsiaalselt ebamõistlikult pikkade kohtumenetluste probleemi lahendamiseks vastu võetud seadusega või seadusemuudatusega (nt Poola, Horvaatia), mida näitab ka seaduse sõnastus, siis tuleb sellise abinõu tõhusust eeldada. See saavutab piisava õiguskindluse astme jõustumise päeval ning kahtlused selle tõhususe osas ei ole abinõu

¹⁹⁴ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Itaalia* (1), p 186.

¹⁹⁵ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Itaalia* (1), p 206.

kasutamata jätmise vabandusena aktsepteeritavad. Tõhusust kinnitava siseriiklikku kohtupraktika olemasolu ei eeldata. Uute seaduste väljatöötamine ei ole aga ainus võimalus. Kui aga riik soovib tugineda juba kehtivale seadusele, näiteks üldise iseloomuga seadusesättele, mis võimaldab isikul esitada kaebus ebamõistliku pikkusega menetluse peale, peab selle abinõu kasutamine artikli 6 lõike 1 kaitseks olema selge, abinõu ise peab olema kättesaadav ja tõhus nii praktikas kui teoorias. Eesmärki, kättesaadavust ja tõhusust peab kinnitama siseriiklik kohtupraktika (nt Hispaania, Portugal, Prantsusmaa). Seega ei ole riigid tõhusa abinõu loomiseks kohustatud vastu võtma uusi seadusi, vaid piisab ka olemasoleva seaduse rakendamise tõhusust demonstreerivast siseriiklikust kohtupraktikast või kõrgema kohtu juhistest.

Olenemata sellest, milline on mõistliku menetlusaja abinõu liik ja millisesse vormi see siseriiklikus õiguses valatud on, peab abinõu vastama tõhususe, piisavuse ja kättesaadavuse kriteeriumile. Abinõu peab olema tõhus nii teoorias kui praktikas. Abinõu tulemuseks peab olema kas menetluse kiirendamine või kahju hüvitamine, mida peab näitama seaduse selge sõnastus või siseriiklik (kohtu) praktika. Abinõu ei ole tõhus, kui näiteks kiirendav toime on olemas ainult teoorias, kuid praktikas see puudub, või kui praktikas on mõnel üksikul juhul õnnestunud menetlust kiirendada või hüvitist saada, kuid tegelikult puudub selleks õiguslik alus.

Õigusliku aluse olemasolu omab tähtsust kaebuse vastuvõetavuse kriteeriumide ja menetluse läbiviimise aspektist. Tõhus abinõu eeldab, et on selge, millistele tingimustele peab vastama ebamõistliku menetlusaja pikkuse kaebus, milline on abinõuga kehtestatud menetluse läbiviimise eest vastutav organ ja milline on kaebuse menetlemise kord. Samuti peavad olema selged abinõu kasutamise õiguslikud tagajärjed.

Abinõu peab sisaldama mõistliku menetlusaja nõude rikkumise tunnistamist. Heastamise, kas siis ennetamise või hüvitamise vormis, eelduseks on see, et siseriiklikul tasandil tunnistatakse, et mõistliku aja jooksul õigusemõistmise nõuet ei ole täidetud ja seetõttu antakse rikkumise ohvrile võimalus kasutada sobivat meetet rikkumise heastamiseks.

Viimaks peab abinõu andma kohtumenetluse poolele isikliku õiguse tõhusale kaitsele ebamõistlikult pikkade menetluste eest. Abinõul peab olema kaebaja jaoks õiguslikult siduv mõju. Tegemist ei tohi olla võimude diskretsiooniõigusega, vaid kaebus ebamõistliku menetlusaja kohta peab sundima riiki teostama oma järelevalvefunktsiooni ja seeläbi kas menetlust kiirendama või hüvitist välja mõistma. Seetõttu ei saa nõue teostada järelevalvet kohtuniku üle või kaebus kohtuniku tegevuse peale, mis võib anda aluse

distiiplinaarmenetluse algatamiseks, olla tõhusaks abinõuks (nt Liechtenstein). Tõhusaks saab seda pidada ainult siis, kui sellel on otsene ja kohene mõju menetlusele, mis on andnud aluse kaebuseks. Seega peab järelevalvet teostaval organil olema kohustus, mitte aga diskretsiooniõigus, alustada menetlust kohtuasja arutamisel viivitusi põhjustava kohtuniku suhtes, samuti peab järelevalve käigus tehtav otsus viima edasi kas menetluse kiirendamiseni või kaebajale hüvitise väljamõistmiseni, mitte ainult puudutama kohtuniku isiklikku positsiooni.

2.3.2. Ennetava ja hüvitava abinõu tõhususe kriteeriumid

Ennetava abinõu kõige olulisem tõhususe kriteerium on abinõu kasutamise tulemus - rikkumise vältimine. Nagu näitas eelpool antud ülevaade erinevate riikide abinõudest, on tsiviil- ja halduskohtumenetluses ennetava meetmena enamasti ette nähtud võimalus taotleda menetluse kiirendamist.¹⁹⁶

Selleks, et abinõu saaks pidada tõhusaks, peab nii teoorias kui praktikas olema võimalik abinõuga pooleliolevat menetlust kiirendada. Tulemuse saavutamiseks ehk menetluse kiirendamiseks peab kaebust lahendaval organil olema piisavalt lai pädevus ja sanktsioonide rakendamise õigus. See eeldab reeglina õigust kehtestada tähtaegasid asja menetlevale kohtule ja sanktsioone juhaks, kui asja menetlev kohus juhiseid ei täida. Vastasel juhul on menetluse kiirendamise eest vastutav organ ilma jäetud võimalusest astuda praktilisi samme menetluse kiirendamiseks (nt kaebus konstitutsioonikohtule Tšehhi Vabariigis).

Kuna abinõu tõhususe määratlemisel on oluline tulemus, kiirendava meetme puhul see, kas abinõu kasutamine kiirendab kohtumenetlust või mitte, tuleb silmas pidada abinõu mõju kogu kohtumenetluse pikkusele (nt Bulgaaria kiirendava abinõu probleem). Kui abinõu on mõeldud menetlust kiirendama istungite määramise läbi, kuid menetluse venimise põhjused seisnevad hoopis dokumentide kättetoimetamises, ei ole abinõu piisavalt tõhus, et ennetada mõistliku menetlusaja rikkumist. Menetluse venimise põhjused võivad seista ka kohtusüsteemi ebapiisavate ressursside taga. Sellisel juhul ei aita ka asja menetleva kohtu sundimine tegema menetlustoiminguid teatud tähtaja jooksul, kui see praktikas ressursside nappuse tõttu võimatu on. Seega peab riik abinõu väljatöötamisel arvesse võtma tsiviil- ja

¹⁹⁶ Ka Veneetsia komisjoni uurimuses on avaldatud, et enamikes Euroopa Nõukogu liikmesriikides ennetavaks meetmeks haldus- ja tsiviilkohtumenetluses ette nähtud menetluse kiirendamise taotlus. – Venice Commission. *Op. cit.*, p 69.

halduskohtumenetluse venimise põhjuseid ja leidma üles olulised kitsaskohad. Kuna ka konstitutsioonikohtus toimuva menetluse pikkus arvestatakse mõistliku menetlusaja hulka, kui see mõjutab isiku tsiviilõigusi või –kohustusi, peab abinõu suutma kiirendada ka menetlust konstitutsioonikohtus.

Teine oluline kriteerium ennetava abinõu puhul puudutab abinõu kasutamise menetlust ennast. Menetlus peab olema piisavalt kiire, et see ei pikendaks omakorda pooleliolevat tsiviil- või halduskohtumenetlust (positiivne näide Austrias). Kui kaebust, mille alusel peaks kohus rakendama ennetavaid meetmeid, menetletakse nagu kõiki teisi kaebusi, või saab sellise kaebuse esitada alles pärast mitmete kohtuastmete läbimist, ohustab see meetme tõhusust. Seda eriti riikides, kus tavakorras kaebuste menetlemise aeg kipubki olema ebamõistlikult pikk. Seetõttu peaks kaebust või taotlust menetlev organ olema kohustatud otsuse tegema viivitamata, eelisjärjekorras või erireeglite kohaselt, et tagada ennetava abinõu tõhusus.

Hüvitava abinõu tõhususe testi täitmiseks vajalikud kriteeriumid on järgmised.

Esiteks peab seadusandlus kehtestama aluse kahju hüvitamise nõudmiseks. Kui selline alus on lai ja hõlmab ebamõistliku menetluse pikkuse kõrval palju muudki (nt kohtusüsteemi toimimise häired Hispaanias, õigusemõistmisest keeldumine Prantsusmaal), tuleb see sisustada siseriiklikul kohtupraktikal, et seda saaks pidada tõhusaks abinõuks mõistliku menetlusaja nõude rikkumisel. Kui selline alus on aga liiga kitsas, andes õiguse nõuda kahju hüvitamist näiteks ainult avaliku võimu teostamisel vea või hooletuse tõttu tekitatud kahju korral, ei ole tegemist tõhusa abinõuga (nt Soome). Seega oleks õige välja mõista kahjuhüvitis objektiivsel alusel, s.o kohtumenetluse ebamõistliku pikkuse tõttu, viitamata kellegi isiklikule süüle, probleemidele kohtusüsteemis, võtmata arvesse praktilisi asjaolusid nagu kohtute suur töökoormus jm.¹⁹⁷ Lisaks riigi kohustusele maksta hüvitis peab õiguslik alus sätestama selgelt, kuidas hüvitist arvutatakse või kui suurt hüvitist on võimalik oodata.

Teiseks peab hüvitise taotlemise menetlus olema isikutele kättesaadav. See tähendab, et nagu kohtusse pöördumise õigusele võivad takistuseks saada kõrged menetluskulud, võivad hüvitise taotlemise õigust samuti piirata liiga kõrged menetluskulud. Seega peavad mõistlikkuse piiridesse jääma kõik kaebuse esitamise ja hüvitise kättesaamisega kaasnevad kulud. See võib tingida vajaduse ette näha tavalisest erinevad menetluskulusid puudutavad reeglid.

¹⁹⁷ Venice Commission. *Op. cit.*, p 205.

Kolmandaks ei tohi kahju hüvitamise menetlus ise rikkuda õigust menetlusele mõistliku aja jooksul. Tuleb meeles pidada, et hüvitis on välja mõistetud just nimelt ebamõistliku menetluse pikkuse eest, mistõttu ei tohi isikut karistada teistkordselt, sundides teda ootama veel ebamõistlikult kaua hüvitise saamiseks. See võib samuti tingida vajaduse kehtestada erireeglid ebamõistliku menetluse pikkuse peale esitatud kaebuste läbivaatamiseks, mis erinevad tavalistest kahju hüvitamise kaebuste läbivaatamise reeglitest. Veneetsia komisjoni soovitusel kohaselt saab hüvitava menetluse mõistlikku kiirust tagada, siis, kui hüvitav menetlus viiakse läbi rangete tähtaegade piires ja see ei allu kolmeastmelisele jurisdiktsioonile.¹⁹⁸ Samal ajal tuleb silmas pidada, et hüvitise taotlemise menetlus peab vastama artiklis 6 sätestatud õiglase menetluse printsiibile.

Hüvitise välja maksmine peab toimuma hiljemalt kuue kuu jooksul hüvitist määrava otsuse jõustumisest. Riigi rahaliste raskustega seotud vabandused ei ole arvestatavad. Tõhus hüvitav meede peab käima koos vastavate eelarvesätetega, nii et väljamakse oleks võimalik kuue kuu jooksul teha. Siinkohal on õpetlik näide Itaalia, kes otsustas ebamõistlikult pikkade menetluste kaitseks ette näha ainult hüvitava abinõu. Kohtumenetluste pikkuse probleemi ennast lahendamata kasvas ebamõistliku kohtumenetluse kestuse peale esitatud kaebuste arv nii kõrgeks, et pani riigi tõsistesse raskustesse hüvitist välja mõistvate kohtuotsuste täitmisel.

Neljandaks oluliseks nõudeks on mittevaralise kahju hüvitamise võimalus. Selle kriteeriumi täitmata jätmise pärast on EIÕK oma praktikas mittetõhusaks tunnistanud kahju hüvitamise abinõu mitmetes riikides (nt Sloveenias *Lukenda* asjas, Saksamaal *Sürmeli* asjas). Kuna ebamõistliku pikkusega menetlused põhjustavad isikutele ennekõike mittevaralist kahju, ei ole tõhusad sellised abinõud, mis võimaldavad vaid varalise kahju hüvitamist. Mittevaralise kahju tekkimist ebamõistliku pika kohtumenetluse puhul eeldatakse. Mittevaralise kahju hüvitamine peab olema võimalik olema võimalik nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele.

Viiendaks, keskse tähtsusega tõhususe hindamise kriteeriumiks on siseriikliku võimuorgani poolt väljamõistetava hüvitise suurus. Hüvitise suurus ei tohi täielikult sõltuda võimude diskretsiooniõigusest, vaid see peab olema piisav rikkumise heastamiseks ja kooskõlas EIÕK praktikaga. Hüvitise suuruse kindlaksmääramisel saavad riigid lähtuda EIÕK poolt sarnastes asjades väljamõistetud hüvitiste suurustest, eelkõige nende enda kohta tehtud lahendites väljamõistetud hüvitiste suurustest, aga ka sõbralikes kokkulepetes ja ühepoolsetest deklaratsioonides kokku lepitud hüvitiste suurustest.

¹⁹⁸ Venice Commission. *Op. cit.*, p 209.

Viimaks, tulenevalt subsidiaarsuse printsiibist peab tõhus hüvitav abinõu toimima tagasiulatuvalt ja heastama enne selle jõustumist aset leidnud viivitused veel lõpetamata menetlustes ja nendes lõpetatud menetlustes, kus kaebus on juba EIÕKile esitatud või võidakse esitada. Reeglina lähtub EIÕK kaebuse vastuvõetavuse kohta otsust tehes siseriiklike meetmete ammendamise kontrollimisel sellest, kas tõhus abinõu oli kaebuse esitamise ajal olemas või mitte. Kui aga tõhus abinõu ebamõistlikult pikkade menetlustega tekitatud kahju hüvitamiseks toimub ka tagasiulatuvalt, võib EIÕK tunnistada kaebuse vastuvõetamatuks ja nõuda kaebajatelt siseriikliku abinõu kasutamist.¹⁹⁹

¹⁹⁹EIÕK 03.11.2011, 38914/05 ja 17879/05, *Adži-Spirkoska jt v Makedoonia*; EIÕK 15.05.2007, 463/03, *Korenjak v Sloveenia*; EIÕK 22.10.2002, 57984/00 jt, *Andrasik jt v Slovakkia*; 0 EIÕK 05.09.2002, 77784/01, *Nogolica v Horvaatia*; EIÕK 06.09.2001, 69789/01, *Brusco v Itaalia*.

3. MÕISTLIKU KOHTUMENETLUSE AJA TAGAMISE LAHENDUS EESTIS JA SELLE KOOSKÕLA EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU PRAKTIKAGA

3.1. Mõistliku kohtumenetluse aja tagamise probleem Eestis

Esmalt on asjakohane küsimus, kas Eestis üldse esineb probleeme mõistliku aja jooksul tsiviil- ja halduskohtumenetluse läbiviimisega. Justiitsministeeriumi kogutud statistika keskmise menetlusaja kohta sellele otseselt ei viita: 2009.a oli tsiviilasja keskmiseks menetlusajaks esimeses astmes 189 ja haldusastmes 113 päeva, 2010.a vastavalt 178 ja 127 päeva.²⁰⁰ Samas ei saa kohtuasjade keskmisele pikkusele omistada suurt tähendust, kuna EIÕK võtab mõistliku menetlusaja hindamisel arvesse seda, kas tegemist oli prioriteetse asjaga, kus isiku jaoks olid kaalul olulised hüved, või keerulise asjaga, mis oma loomu poolest nõuabki rohkem aega menetlemiseks, ning samas ka seda, kas viivitused on põhjustatud menetlusosalise enda poolt või on need omistatavad ametivõimudele. Nii ei pruugi EIÕK leida rikkumist ühes kohtuastmes üle nelja aasta kestva keeruka asja puhul, kus viivitused on ka kaebajast endast tingitud,²⁰¹ kuid võib leida rikkumise erilist tähelepanu nõudvas asjas, mille menetlemiseks on kulunud vähem kui kaks aastat.²⁰² Tavalistes tsiviil- ja haldusastmes aktsepteerib EIÕK reeglina kuni kaheaastast menetlusaega ühes kohtuastmes.²⁰³

Eesti oli 2010.a 1,98 kaebusega 10 000 elaniku kohta elanike arvult Euroopa inimõiguste kohtusse pöördujate seas üks aktiivsemaid, arvestades, et Euroopa keskmine näitaja on 0,75 kaebust 10 000 elaniku kohta.²⁰⁴ Sellest ei saa küll teha olulisi järeldusi konventsioonis sätestatud õiguste tagamise, nende hulgas mõistliku aja jooksul õigusemõistmise kohta Eestis, kuid viimased Eestit puudutavad EIÕK lahendid juhivad siiski tähelepanu mõistliku menetlusaja probleemile ja siseriikliku õiguskaitsevahendi puudumisele selle õiguse kaitseks.

Oma praktikas on EIÕK teinud Eesti kohta 26 sisulist lahendit.²⁰⁵ Neist seitse asja on käsitlenud artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul, kusjuures neljas asjas on EIÕK leidnud artikli 6 lõike 1 rikkumise, ühes asjas artikli 13

²⁰⁰ Tuleb silmas pidada, et tagasi esimesse astmesse saadetud kohtuasi kajastub eraldi selle aasta menetlusstatistikas, millal asi esimese astme menetlusse saabus, mitte ei lisata seda tema esialgsele ajale. EIÕK praktika kohaselt tuleb mõistliku menetlusaja hindamisel arvestada menetlusaja hulka aga kõigis kohtuastmetes kulunud aeg. – Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. I ja II astme kohtute menetlusstatistika 2009. ja 2010.a. Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/10925> (24.12.2012).

²⁰¹ Nt EIÕK 21.11.1995, 19248/91, *Acquaviva v Prantsusmaa*.

²⁰² EIÕK 22.04.1998, 32217/96, *Pailot v Prantsusmaa*.

²⁰³ Calvez. *Op. cit.*, lk 6, 18-19.

²⁰⁴ R. Maruste. Ülekoormus Strasbourgis ja mida sellega on ette võetud. – Kohtute aastaraamat 2010, lk 98. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1106/Kohtute_aastaraamat2010veeb.pdf (23.03.2012).

²⁰⁵ Seisuga 23.03.2012.

rikkumise seoses artikli 6 lõikega 1 ja kahes asjas EIÕK rikkumist ei tuvastanud. Tehtud lahendid näitavad, et rikkumisi on enam seoses mõistliku aja tagamise nõudega tsiviil- ja halduskohtumenetluses. Kohtumenetluse ebamõistlikku pikkust käsitlevast seitsmest asjast neli puudutasid tsiviilkohtumenetluse ja üks halduskohtumenetluse kestust. Kõigis neis asjades leidis EIÕK ka rikkumise. Ülejäänud kaks asja käsitlesid kriminaalmenetluse pikkust. Ühes neist oli siseriiklik kohus ise kriminaalmenetluse ebamõistlikku pikkust tunnistanud ja selle karistuse vähendamiseks heastanud, mistõttu EIÕK pidas kaebust artikli 6 lõike 1 alusel põhjendamatuks ja lükkas kaebuse selles osas tagasi.²⁰⁶ Teises, tunduvalt vanemas kriminaalmenetluse pikkust puudutavas asjas, EIÕK artikli 6 lõike 1 rikkumist ei leidnud.²⁰⁷

Kõige esimeses tsiviilkohtumenetluse pikkust Eestis puudutavas asjas, *Treial v Eesti*, analüüsis EIÕK kohtumenetluse pikkust abielulahutuse ja vara jagamise vaidluses. Menetlus kestis kokku ligi 10 aastat (millest siiski osa jäi konventsiooni jõustumise eelsesse aega). EIÕK märkis, et kuigi kohtumenetluse poolte tegevus aitas oluliselt kaasa menetluse venimisele, ei vabasta see kohtuid kohustusest tagada asja kiire arutamine. Kuna tegemist oli perekonnaseisuga seotud asjaga, tuli kohtutel arvesse võtta ka kaebaja jaoks kaalul olevat olulist huvi ja näidata üles erilist hoolsust. EIÕK leidis, et võimud mitte üksnes ei jätnud rakendamata meetmeid menetluse kiirendamiseks, vaid vastutasid ka märkimisväärsete viivituste eest, mistõttu leidis EIÕK artikli 6 lõike 1 rikkumise. Tõhusat abinõud selles lahendis ei analüüsitud.²⁰⁸

Asjas *Shciglitsov v Eesti* leidis EIÕK samuti mõistliku menetlusaja rikkumise. Tegemist oli tsiviilkohtumenetlusega, mille vaidluse esemeks oli kolmes kohtuastmes ligi kuus aastat kestnud ühisvara jagamine. Valitsuse argumendile, et asja arutava kohtu töökoormus oli väga suur ja täitmata oli mitu kohtuniku ametikohta, vastas EIÕK, et artikli 6 lõike 1 kohustab riike korraldama oma õigusemõistmise nii, et kohtud suudaksid täita kõik nimetatud artiklist tulenevad kohustused. Samuti leidis EIÕK, et ühisvara jagamise vaidluses oli kaebaja jaoks kaalul oluline huvi, tegemist ei olnud keeruka menetlusega ja viivitused olid suuremalt jaolt põhjustatud võimudepoolsest tegevusetusest. Seetõttu leidis EIÕK artikli 6 lõike 1 rikkumise. Tõhusat abinõud EIÕK ei analüüsinud.²⁰⁹

Asjas *Saarekallas v Eesti* leidis EIÕK rikkumise nii õiguses kohtupidamisele mõistliku aja jooksul kui ka õiguses tõhusale menetlusele enda kaitseks. Tegemist oli ühinguõigusliku

²⁰⁶ EIÕK 04.02.2010, 31407/07, *Malkov v Eesti*.

²⁰⁷ EIÕK 29.03.2003, 50533/99, *Mõtsnik v Eesti*.

²⁰⁸ EIÕK 02.12.2003, 48129/99, *Treial v Eesti*.

²⁰⁹ EIÕK 18.01.2007, 35062/03, *Shciglitsov v Eesti*.

vaidlusega, mille üheks osapooliks oli juriidiline isik ja mille kestus kolmes kohtuastmes ulatus üle seitsme aasta. EIÕK, mööndes kaebajast tingitud viivituste mõju kohtumenetluse pikkusele, tuvastas lakooniliselt artikli 6 lõike 1 pikkuse ja asus seejärel põhjalikumalt analüüsima tõhusa õiguskaitsevahendi olemasolu ebamõistlikult pikkade menetluste vastu. Valitsus leidis, et tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud mitmesugused tähtjajad, muuhulgas võimalus esitada kaebus istungi edasilükkamise ja menetluse peatamise otsuse peale, kujutasid endast ennetavad meetmed; kaebus halduskohtule kohtu tegevusetuse peale aga hüvitavat meetmet. EIÕK pidas küsitavaks ennetavate meetmete õiguslikke tagajärgi ja nende mõju menetluse kiirendamisele, hüvitavate meetmete puhul heitis ta ette nende liiga üldist iseloomu. Kuna valitsus ei olnud välja toonud ei ennetava ega hüvitava meetme puhul asjakohast kohtupraktikat, kus menetlust oleks nimetatud meetmetega kiirendatud või ebamõistlikult pika menetluse eest oleks hüvitis välja mõistetud, oli EIÕK seisukohal, et Eestil puudub tõhus abinõu ebamõistlikult pika tsiviilkohtumenetluse vastu.²¹⁰

Asjas *Missenjov v Eesti* tuvastas EIÕK samuti mõistliku menetlusaja nõude rikkumise ja tõhusa abinõu puudumise ning jagas Eestile olukorra parandamiseks põhjalikke juhtnööre. Tegemist oli laenulepingust tuleneva rahalise nõude vaidlusega, mille lahendamine kestis ühes kohtuastmes enam kui kuus aastat. Valitsus tunnistas kaebaja õiguste rikkumist seoses ebamõistlikult pika tsiviilkohtumenetlusega, kuid mitte seoses õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mistõttu pidas EIÕK vajalikuks kaebuse sisuliselt lahendada. Tõhusa õiguskaitsevahendi olemasolu tõendamiseks esitas valitsus lisaks *Saarekallas OÜ* vaidluses toodud argumentidele ka võimaluse algata distsiplinaarmenetlus kohtunike vastu. EIÕK selgitas lahendis põhjalikult ülemäära pikkade kohtumenetluste tarbeks ettenähtud tõhusate abinõude sisu, tuues välja ennetava abinõu eelised ja näiteid tõhusa abinõu olemasolust teistes riikides. Eesti meetmeid analüüsides märkis EIÕK, et kuigi mõnel juhul võib kohtuistungil edasilükkamise peale esitatud kaebusel olla positiivne mõju viivituste ärahoidmisel, ei saa seda meetmet pidada tõhusaks, kuna kõrgema astme kohtul ei ole õigust määrata uut istungiaega, kohustada madalama astme kohut juba menetluses olevat asja lahendama või konkreetseid menetlustoiminguid läbi viima või andma muid siduvaid juhiseid madalama astme kohtule menetluse kiirendamiseks. Samuti leidis EIÕK, et istungite edasilükkamine ei ole ilmingimata peamine menetluste venimise põhjus ja ei mõjuta alati menetluse pikkust tervikuna. Kohtu tegevusetuse peale kaebuse esitamise osas märkis EIÕK, et puuduvad vastavad näited riigisisese õiguse ja kohtupraktika kättesaadavuse ja tõhususe kohta. Kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise võimaluse puhul ei näinud EIÕK selle

²¹⁰ EIÕK 08.11.2007, 11548/04, *Saarekallas v Eesti*.

seost menetluse kiirendamisega. Hüvitavate meetmete osas viitas EIÕK *Saarekallas OÜ* lahendile, kus EIÕK oli seisukohal, et kaebuse esitamisel halduskohtule kohtu tegevusetuse peale puudub otsene seos ebamõistlikult pika menetlusajaga ning on seetõttu liiga üldine. Niisiis leidis EIÕK ühehäälselt, et Eesti on rikkunud nii artikli 6 lõiget 1 kui artiklit 13.²¹¹

Kõige värskemad, artikli 6 lõiget 1 ja artiklit 13 puudutav kohtuasja Eesti vastu, *Raudsepp v Eesti*, võib pidada ebamõistlikult pikkade kohtumenetluste kaitseks ettenähtud õiguskaitsevahendite tõhususe aspektist kõige olulisemaks. Tegemist oli halduskohtumenetlusega, mis kestis kolmes kohtuastmes kokku ligi kuus aastat. Artikli 6 lõike 1 rikkumist EIÕK siiski ei leidnud, kuna tegemist oli keeruka õigusliku küsimusega, mis puudutas omandireformi aluste seaduste kohaldamist. Samuti tõi EIÕK välja põhiseaduslike kohtute erilise rolli, märkides, et Riigikohus pidi asja otsustades tasakaalustama erinevate osapoolte huvisid ja lahendama põhimõttelisi õiguslikke ja poliitilisi küsimusi, mis tingis vajaduse kaasata riiklike institutsioone ja tõi kaasa pikema ajakulu. Mis puudutab aga tõhusat abinõu, mille kaebaja oleks pidanud enne Strasbourgi kohtu poole pöördumist ammendama, siis ei pidanud EIÕK ühtki juba eelmistes lahendites analüüsitud meetmetest tõhusaks, piisavaks ega kättesaadavaks abinõuks. Valitsus tõi küll välja värske kohtupraktika, kuid EIÕK märkis, et viidatud ringkonnakohtu lahendid puudutasid kriminaalmenetlusega tekitatud varalise kahju hüvitamist, ebamõistlikult pika kohtumenetlusega seoses tekib esmajoonel küsimus aga tõhusast abinõust, mida saab kasutada mittevaralise kahju nõudmiseks. Samuti juhtis EIÕK tähelepanu Riigikohtu 22. märtsi 2011.a otsusele asjas nr 3-3-1-85-09, milles üldkogu leidis, et riigivastutuse seadus ei sätesta alust kriminaalmenetluse pikkuse tõttu tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks ja tunnistas asjakohase seadusesätte puudumise põhiseadusevastaseks ning mõistis kaebajale hüvitise. EIÕK märgib, et: „*Kuigi otsus puudutas kohtueelse menetluse pikkust kriminaalasjas, oli see ... sarnane käesoleva juhtumiga selles osas, et asjassepuutuv menetlus ise ei olnud õigusevastane ning et pikaleveninud menetlusest tulenev mure ja kestev ebaselgus olid mittevaralise kahju nõudmise aluseks.*“ EIÕK analüüsis, kas sellise halduskohtumenetluse näol, mille tulemusena mõistis Riigikohtu üldkogu isikule välja kahjuhüvitise, võib olla tegemist tõhusa abinõuga ebamõistliku kohtumenetluse pikkuse vastu, kuid leidis, et seda ei saa lugeda tõhusaks abinõuks.²¹²

2007.a, veidi enne *Saarekallas OÜ* lahendit, otsustas õiguskantsler algatada omal initsiatiivil menetluse, et selgitada välja õiguskaitsevahendite kasutamise võimalused juhul, kui isikut

²¹¹ EIÕK 29.01.2009, 43276/06, *Missenjov v Eesti*.

²¹² EIÕK 08.11.2011, 54191/07, *Raudsepp v Eesti*.

puudutava kohtuasja lahendamisel on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet. Õiguskantsleri praktikas on isiku õigus kohtumenetluse toimumisele mõistliku aja jooksul olnud levinuimaks probleemiks, mille pärast õiguskantsleri poole kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise taotlusega pöördutakse. Nagu EIÕK, analüüsis õiguskantsler analüüsis kohtuistungis edasilükkamise peale määruskaebuse esitamise võimalust, kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise võimalust ja riigivastutuse seaduse alusel kahju hüvitamise võimalust, kuid ei leidnud Eesti õiguses sellist õiguskaitsevahendit, mis heastaks mõistliku menetlusaja rikkumise. Seetõttu pöördus õiguskantsler 2007.a maikuus märgukirjaga justiitsministri poole, et teha ettepanek algatada seaduseelnõu, mis võimaldaks isikutel saada riigisisese menetluse kaudu hüvitist juhul, kui isikut puudutava kohtuasja lahendamisel on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet.²¹³ Justiitsministeerium asus küsimust analüüsima 2009.a.²¹⁴

Riigikohus on mõistliku menetlusaja tagamise problemaatikat puudutanud samuti mitmel korral. 30.detsembril 2008.a lahkas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kriminaalmenetluse pikkust puudutava kaebuse lahendamise raames küsimust, kas Eesti õigussüsteemis eksisteerib tõhus õiguskaitsevahend, mis võimaldab mõistliku menetlusaja kaebuste läbivaatamist. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rõhutas oma määruses siseriikliku abinõu ettenägemise olulisust põhiseaduse aspektist: „*Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.*“ Kaebuse lahendamisel tuvastas kolleegium, et menetlusseadused ei sätesta selgelt, mida isik peaks tegema, kui tema õigust menetlusele mõistliku aja jooksul on rikutud. Siiski selgitas kolleegium, kuidas võiks ebamõistliku menetlusaja kohta taotlusi esitada ja lahendada, leides, et ei ole välistatud ka võimalus pöörduda halduskohtusse ning nõuda õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist.²¹⁵

Kahju hüvitamise võimalikkuses jõudis Riigikohus teistsugusele seisukohale aga 22. märtsil 2011.a, kui üldkogu tegi otsuse, milles tunnistas riigivastutuse seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks selles osas, mis ei näe ette ebamõistlikult pika kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist. Otsuses leidis üldkogu, et riigivastutuse seaduses ei

²¹³ Õiguskantsleri menetlus nr 6-8/070751. – Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008, lk 78-82. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/2007> (18.03.2012).

²¹⁴ Eesti Vabariigi Justiitsministeeriumi tööplaan aastaks 2009, p 56 ja 74. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/45184> (18.03.2012).

²¹⁵ RKPSJKm 3-4-1-12-08, 30.12.2008.

ole sätestatud aluseid ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks ning selline olukord ei ole põhiseadusega kooskõlas.²¹⁶ Kuigi ka see üldkogu otsus puudutas kriminaalasja läbivaatamise ebamõistlikku kestust ja selle eest kahju hüvitamise nõudmise võimalust, ei erine see põhimõtteliselt tsiviil- ja halduskohtumenetluse ebamõistliku pikkusega tekitatud kahju hüvitamise küsimusest, nagu leidis EIÕK eelpool kirjeldatud haldusasjas *Raudsepp*.

Ka Riigikohtu esimees ise on viimases kolmes ettekandes Riigikogule välja toonud pikkade kohtumenetluste probleemi, osutanud põhjustele, mille tõttu menetlused ebamõistlikult pikenevad või mis pärsivad kohtute töö tõhusust, ja pakkunud probleemile võimalikke lahendusi.²¹⁷ 2009.a leiab Riigikohtu esimees Märt Rask, et kuigi seitse Eesti riigi kahjuks tehtud kohtulahendit ei ole sedavõrd suur arv, mille põhjal võiks teha järeldusi inimõiguste olukorra kohta Eesti õigusemõistmises, tuleb tunnistada probleemi olemasolu; põhiline EIÕK etteheide Eestile seisneb riigisisese õiguskaitsevahendi puudumises, mis tagaks kohtulahendi saamise mõistliku aja jooksul konventsiooni nõudeid järgides.²¹⁸ 2011.a märgib Rask juba tunduvalt tõsisemalt, et „*neid tsiviilasju, mille menetlusaeg erinevates kohtuastmetes kokku ületab EIÕK mõistliku menetlusaja kriteeriumi, on Eesti kohtutes piisavalt, et möönda probleemi olemasolu ja selle tõsidust*“ ning nendib, et kohtusüsteemi siseselt on probleeme korduvalt analüüsitud ja seadusandja tähelepanu nendele juhitud, kuid lahendused seisavad seadusandja tegutsemise taga, keda kohus asendada ei saa.²¹⁹

EIÕK poolt Eesti kahjuks tehtud lahendid, õiguskantsleri ettepanek, Riigikohtu praktika, ja Riigikohtu esimehe väljaütlemised rõhutasid probleemi tõsidust ja suunasid sellele rohkelt tähelepanu. 27. jaanuaril 2011. a võeti vastu kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus,²²⁰ millega muudeti kriminaalmenetluse seadustikku²²¹ ja tsiviilkohtumenetluse seadustikku,²²² et luua võimalus kohtumenetlust kiirendava taotluse esitamiseks kriminaal- ja tsiviilkohtumenetluses (muudatus jõustus 1. septembril 2011.a), ning halduskohtumenetluse seadustik,²²³ millega nähti samasuguse kiirendava taotluse esitamise võimalus ette halduskohtumenetluses (jõustus 1. jaanuaril

²¹⁶ RKPSJKo nr 3-3-1-85-09.

²¹⁷ M. Rask. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Riigikohtu esimehe ettekanded Riigikogu 2009.a, 2010.a ja 2011.a kevadistungjärgul. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=63> (20.04.2012).

²¹⁸ Rask 2009. *Op. cit.*, p 35.

²¹⁹ Rask 2011. *Op. cit.*, p 9 ja 10.

²²⁰ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 23.02.2011, 1.

²²¹ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; RT I, 17.04.2012, 6.

²²² Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197; RT I, 28.12.2011, 44.

²²³ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.12.2011, 7.

2012.a). Riigikogu menetluses on praegu uus riigivastutuse seaduse eelnõu,²²⁴ millega nähakse ette kohtumenetluse läbiviimisel mõistliku menetlusaja rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise võimalus.

Konventsioonis sätestatud õiguste tagamiseks vahendite loomine siseriiklikul tasandil ei tähenda veel seda, et riik on täitnud kõik konventsioonist tulenevad kohustused. Oluline on jälgida Strasbourgis kohtu praktika arengut isegi siis, kui siseriiklik õigus on konventsiooniga kooskõlas.²²⁵ Alljärgnevalt analüüsitakse seda, kas ja mil määral on mõistliku menetlusaja kaitseks loodud mehhanismid kooskõlas EIÕK praktikast tulenevate tõhusa abinõu kriteeriumidega mõistliku menetlusaja kaitseks.

3.2. Eesti valitud lahendus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika tõhususe kriteeriumide valguses

3.2.1. Mõistliku kohtumenetluse aja rikkumise ennetamine koos rikkumise hüvitamisega kui parim võimalik lahendus

Alates 1. septembrist 2011.a näeb tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 333¹ ette võimaluse esitada tsiviilkohtumenetlust kiirendav taotlus ning samasuguse võimaluse annab halduskohtumenetluses alates 1. jaanuarist 2012.a halduskohtumenetluse seadustiku § 100. Taotluse sisu on mõlemas seaduses samasugune: kohtumenetluse poolel on õigus nõuda kohtult kohtumenetluse kiiremaks lõpuleviimiseks sobiva abinõu tarvituselevõtmist juhul, kui asi on olnud kohtu menetluses vähemalt üheksa kuud ja kohus ei tee mõjuva põhjuseta vajalikku menetlustoimingut, sealhulgas ei määra õigel ajal kohtuistungit, et tagada kohtumenetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul.

Seega on Eesti järginud EIÕK poolt riikidele antud soovitusi mitte ainult heastada mõistliku menetlusaja rikkumised tagantjärele, vaid luua ka siseriiklik abinõu, mis oleks mõeldud ebamõistliku menetlusaja ennetamiseks. Konventsiooni artikli 6 lõige 1 paneb riikidele kohustuse organiseerida oma kohtusüsteemid nii, et nad saaksid kõiki sellest sättest tulenevaid nõudeid täita, muuhulgas tagada, et õigust mõistetakse mõistliku aja jooksul.²²⁶ Kuna ennetav

²²⁴ Riigivastutuse seaduse eelnõu 7 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1328835&u=20120501102944>. (20.04.2012).

²²⁵ Blackburn. *Op. cit.*, lk 50.

²²⁶ EIÕK 16.09.1996, 20024/92, *Süssmann v Saksamaa*, p 55.

abinõu on mõeldud mõistliku menetlusaja rikkumisi ära hoidma, on ennetava abinõu rakendamisel olulisi eeliseid ainult hüvitava abinõu ees.²²⁷

Menetlusseadustike täiendamisega ei nähtud ette võimalust nõuda ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamist. Kuigi õiguskantsler tegi vastava ettepaneku juba 2007.a ning tsiviil- ja kriminaalkohtumenetlust kiirendava taotluse esitamise võimalust sätestava seaduse eelnõu kooskõlastamise käigus 2009.a tegid nii õiguskantsler kui Välisministeerium ettepaneku luua kiirendava meetme kõrvale ka hüvitav meede,²²⁸ otsustati hüvitav meede kehtestada siiski eraldi. Riigivastutuse seaduse muutmiseni jõuti 2010.a, kui valmistati ette uus riigivastutuse seaduse eelnõu, millega loodi muuhulgas alus ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks. Eelnõu § 17 lg 1 p 3 sätestab, et isik võib nõuda kohtumenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui kohus on vähemalt raske hooletuse tõttu rikkunud menetlusõiguse normi, rikkudes isiku õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul ning ennetav õiguskaitsevahend ei ole kasutatav või ei olnud mõjus. Selle sättega nähakse tulevikus Eesti õiguskorras ette võimalus heastada juba aset leidnud mõistliku menetlusaja rikkumine. Eelmise peatüki lõpus jõudis käesoleva töö autor järeldusele, et EIÕK poolt algselt välja pakutud alternatiiv ennetava ja hüvitava meetme valimise vahel on pigem teoreetiline, kuna tegemist ei ole kahe võrdse valikuvõimalusega ning üks abinõu liik üksi ei suuda üldjuhul tagada tõhusat kaitset mõistliku menetlusaja rikkumiste eest nii pooleliolevates kui lõpetatud menetlustes. Otsustades mõistliku menetlusaja kaitseks ette näha nii ennetava kui hüvitava abinõu, on Eesti seega kasutanud parimat ja kõige kindlamat lahendust, et täita konventsiooni artiklist 13 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevad kohustused.

Nii kohtumenetluse kiirendamise taotluse esitamist võimaldavad sätted menetlusseadustikes kui uue riigivastutuse seaduse eelnõu säte on mõeldud spetsiaalselt ebamõistlikult pikkade kohtumenetluste tarbeks. Seda näitab nii seaduse sõnastus (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 333¹ lg 1 ja halduskohtumenetluse seaduse § 100 lg 1 „...*et tagada kohtumenetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul*“ ning riigivastutuse seaduse eelnõu § 17 lõige 1 punkt 3 „...*rikkudes isiku õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul*“) kui ka vastavate seaduseelnõude ettevalmistajate seletuskirjad.²²⁹ Järelikult saavutavad need spetsiaalselt

²²⁷ EIÕK 29.03.2006, 64886/01, *Cocchiarella v Italia*, p 74.

²²⁸ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa 1, p 181 ja 188. Esitatud justiitsministri poolt 09.10.2009 eelnõude infosüsteemi. – Arvutivõrgus: <http://eelroud.valitsus.ee/main/mount/eoigus/263835#3nQHo2e2> (20.04.2012).

²²⁹ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 599 SE seletuskiri; halduskohtumenetluse seaduse eelnõu 902 SE seletuskiri; riigivastutuse seaduse eelnõu 7 SE II seletuskiri. – Arvutivõrgus:

mõistliku menetlusaja tagamiseks loodud abinõud Eesti õigussüsteemis piisava õiguskindluse astme jõustumise hetkest ning tõhususe demonstreerimiseks ei ole nõutav siseriikliku kohtupraktika olemasolu. Võrreldes võimalusega kujundada tõhus abinõu siseriikliku kohtupraktika abil pakub menetlusseadustike ja riigivastutuse seaduse täiendamine spetsiaalse normiga mõistliku menetlusaja kaitseks selguse, mõistetavuse ja kättesaadavuse eelist.²³⁰

3.2.2. Kohtumenetlust kiirendav taotlus – kas tõhus abinõu ebamõistlikult pikkade kohtumenetluste ennetamiseks?

Ennetav abinõu tsiviil- ja halduskohtumenetluses on meede, mis on mõeldud ennetama või lõpetama lubamatut viivitust, mis võiks kaasa tuua mõistliku menetlusaja nõude rikkumise. Enamik riike, kes kasutavad tsiviil- ja halduskohtumenetlustes ennetavat abinõu, on ennetava abinõu vormiks valinud kohtumenetluse kiirendamise taotluse. Sellised taotlused saab esitada kas kõrgemale kohtule või asja menetlevale kohtule endale. Taotluse tulemusel määratakse asja menetlevale kohtule tähtaeg kas teatud menetlustoimingu või otsuse tegemiseks (või menetluse lõpetamiseks) või antakse kohtuasja menetlemine üle teisele kohtule või kõrgemale kohtule.²³¹ Eesti on samuti valinud mõistliku menetlusaja tagamiseks ennetava meetmena kohtumenetluse kiirendamise taotluse, seda ühtmoodi nii tsiviilkohtu-, halduskohtu- kui kriminaalmenetluses. Eelnõu koostajate seletuskirjas on põhjalik ülevaade mõistliku menetlusaja ja siseriiklike abinõude, eriti ennetava abinõu kehtestamise olulisuse kohta, kuid puudub selgitus selle kohta, miks valiti ennetav meede kiirendava taotluse esitamise vormis ning kas ja milliseid variante veel kaaluti. Samuti ei ole selgitatud seda, kuidas kiirendavate taotluste esitamine praktikas peaks menetlusi kiirendama, millised on selle prognoositavad mõjud kohtumenetluse pikkusele ning miks sobib selline abinõu ühtmoodi nii tsiviilkohtu-, halduskohtu- kui kriminaalmenetluse jaoks. Kuna menetlust kiirendava taotluse regulatsioon on alles hiljuti jõustunud, puudub ka asjakohane kohtupraktika. Seetõttu tuleb abinõu tõhusust analüüsida eelkõige vastavate normide grammatilisest, süstemaatilise ja teleoloogilisest tõlgendusest lähtudes.

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=793874&u=20120429114406>;
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1265837&u=20120429121836>;
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1328835&u=20120429114621>
(20.04.2012).

²³⁰ Venice Commission. *Op. cit*, p 190.

²³¹ Venice Commission. *Op. cit*, p 69-71.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-s 333¹ ja halduskohtumenetluse seaduse §-s 100 sätestatud kiirendava taotluse sisuks on kohtumenetluse poole võimalus taotleda kohtult kohtumenetluse kiiremaks lõpuleviimiseks sobiva abinõu tarvituselevõtmist juhul, kui asi on olnud kohtu menetluses vähemalt üheksa kuud ja kohus ei tee mõjuva põhjuseta vajalikkult menetlustoimingut, sealhulgas ei määra õigel ajal kohtuistungit, et tagada kohtumenetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul. Taotluse tulemus on kohtu poolt 30 päeva jooksul sellise abinõu rakendamise määramine, mille puhul kohus eeldab, et see võimaldab kohtumenetluse mõistliku aja jooksul lõpule viia. Kohus ei ole abinõu valikul seotud taotletud abinõuga. Juhul, kui kohus taotlust üldse põhjendatuks ei pea, samuti ka juhul, kui kohus valib teistsuguse abinõu, kui taotluses välja toodud, vormistab ta oma otsuse põhjendatud määrusega, mille peale on võimalik esitada määruskaebus. Määruskaebuse lahendamisel võib kohus määrata abinõu rakendamise, mis eelduslikult võimaldab kohtumenetluse mõistliku aja jooksul lõpule viia. Kui asja menetlev kohus ei ole määruses ettenähtud abinõu tähtaegselt rakendanud, on kohtumenetluse poolel õigus esitada uus taotlus. Kui abinõu on aga rakendatud või kui esimese taotluse puhul pidas kohus taotlust põhjendamatuks, kuid kohtumenetluse pool leiab, et menetlus tema asjas siiski venib, võib ta uue taotluse esitada alates kuue kuu möödumisest eelmise taotluse kohta tehtud kohtumääruse jõustumisest. Seega on kiirendava taotluse esitamiseks olemas selge õiguslik alus, kus on kirjas kaebuse vastuvõetavuse kriteeriumid, kaebuse läbivaatamise tähtaeg ja edasikaebamise kord. Samuti puudutab kiirendamise taotluse kohta tehtud otsus isiklikult kohtumenetluse poolt, kuna põhjendatud taotluse korral on kohus kohustatud tegema menetlustoimingut, mis tagab selle tsiviil- või halduskohtumenetluse, mille osapooleks on taotluse esitaja, läbiviimise mõistliku aja jooksul.

EIOK praktikast tulenevalt peab ebamõistliku pikkusega menetlusaja heastamisele eelnema rikkumise tunnistamine. Siseriiklikud võimud peavad otseselt või sisuliselt tunnistama, et on rikutud isiku õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul ning seejärel rikkumise heastama.²³² Nii tsiviil- kui halduskohtumenetluses tuleb kohtutel taotluse saamisel esmalt kindlaks teha, kas kaebus on põhjendatud ning vormistada seejärel kohtumäärus. Kohtud peavad kontrollima lisaks sellele, kas asi on olnud kohtu menetluses vähemalt üheksa kuud, ja ka seda, kas kohus on jätnud mõjuva põhjuseta tegemata vajaliku menetlustoimingut, et tagada kohtumenetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul. Kuna kohtud peavad seega hindama eesmärki, kas menetlustoimingute tegemine on vajalik kohtumenetluse läbiviimiseks mõistliku aja jooksul, hindavad nad sisuliselt ka seda, kas vajaliku menetlustoimingut

²³² EIOK 14.06.2001, 44704/98, *Normann v Taani*.

tegemata jätmisest tekkiv viivitus võib ohustada isiku õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul.

Ennetava abinõu tõhususe hindamise kõige olulisem kriteerium on tulemuse saavutamine – kas ennetav abinõu suudab ära hoida mõistliku menetlusaja rikkumise. Kiirendava abinõu puhul peab abinõu enda kasutamise menetlus jääma mõistlikkuse piiridesse ning vältima kogu kohtumenetluse kestuse pikendamist. Kiirendav abinõu ei tohi jääda vaid teoreetiliseks. Vastutaval organil peab olema piisavalt lai pädevus ja vajadusel sanktsioonide rakendamise õigus, et kohtumenetluse kiirendamine tõepoolest tagada. Viimaks, et hinnata abinõu mõju kogu kohtumenetluse pikkusele, tuleb heita pilk kohtumenetluse venimise põhjustele. Kui need on sellised, mille puhul menetluse kiirendamine ei aita, ei ole võimalik ebamõistliku menetlusaja rikkumist ära hoida.

Esiteks ei ole tsiviil- ja halduskohtumenetlust kiirendava taotluse lahendamiseks ette nähtud erikorda, mille kohaselt neid menetletaks viivitamata või prioriteetselt. Selliseid kaebusi lahendatakse vastavalt üldisele määruskaebuste süsteemile.²³³ Asja menetlev kohus peab kohtumenetluse poole taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsustama 30 päeva jooksul taotluse saamisest. Taotluse rahuldamata jätmisel või valitud abinõuga mittenõustumisel võib kohtumenetluse pool esitada määruse peale määruskaebuse 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 661 lg 2 ja § 698 lg 2). Määruskaebuse lahendamine ja taotlust rahuldava määruse tegemine võtab aega veel kuni 30 päeva, mis tähendab, et abinõu rakendamine võib aset leida alles 75 päeva pärast taotluse esitamisest. Nn tavalise määruskaebuse korras menetluse kiirendamise taotluste menetlemine tekitab seega küsimuse, kas vajaliku menetlustoimingu tegemine pärast kirjeldatud tähtaegade jooksul võimaldab kohtumenetluse lõpule viia mõistliku aja jooksul.

Teise küsimuse tõstatab nõue, et enne tsiviil- ja halduskohtumenetlust kiirendava taotluse esitamist peab kohtuasi kohtu menetluses olema olnud vähemalt üheksa kuud. Seaduse esialgne eelnõu üheksa kuu pikkust ooteperioodi ette ei näinud. See lisandus Riigikogus teise lugemise käigus ning seda põhjendati kartusega, et vastasel juhul on paljudes asjades mõne menetlusosaliste esimene samm esitada asjas menetluse kiirendamise taotlus, mis omakorda viib kohtute töökoormuse kasvu ja menetluste keskmise aja suurenemiseni.²³⁴ Ei saa kahelda põhjendamatute taotluste esitamise ohus, kuid seletuskirjas puudub selgitus selle kohta, miks

²³³ Eelnõu 599 SE III seletuskiri. *Op. cit.* Eelnõu 902 SE III seletuskiri. *Op. cit.*

²³⁴ Riigikogu õiguskomisjoni seletuskiri eelnõu 599 SE II teise lugemise teksti juurde, muudatusettepanek nr 73. – Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=793874&u=20120429114406>
(20.04.2012).

otsustati, et just üheksa kuu pikkune periood on sobiv ning suudab tagada, et kogu menetluse pikkus jääb kõikides menetlustes mõistliku aja piiridesse. Kui Riigikogu seletuskirjas eelnõu teise lugemise juurde märgiti ära Austria eeskuju, kelle kiirendamise taotlust oli EIÕK tõhusaks pidanud,²³⁵ jäeti välja toomata, et Austrias on kohtumenetluse poolele antud võimalus esitada kiirendav taotlus igal ajal, kui kohus viivitab ükskõik millise menetlustoimingu tegemisega, ning taotluse kohta teeb kõrgema kohtu kolleegium otsuse kiirendatud korras.²³⁶ Näiteks heitis EIÕK asjas *Treial v Eesti* Eestile muuhulgas ette seda, et pärast osaotsuse tegemist määrati järgmine kohtuistung järgnenud menetluses alles enam kui üheksa kuu pärast (osaotsus abielulahutuse kohta 1.detsembril 1999.a ning järgmine kohtuistung alles 2000.a septembris)²³⁷ Seega pidas EIÕK üheksakuulist tegevusetuse perioodi tsiviilasja läbivaatamisel põhjendamatuks viivituseks. Kiirendamise taotluse puhul ei ole küll tegemist olukorraga, kus kohus oleks üheksa kuu jooksul passiivne olnud, vaid kohtumenetluse alguses rakenduva nn ooteajaga. Siiski võib selline nõue takistada kohtumenetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul, kui esimese üheksa kuu jooksul on kohus passiivne ja ei tee vajalikke menetlustoiminguid, kuid isikul kaebeõigust ei veel tekkinud ole. Tavalistes tsiviil- ja haldusasjades ei ületa mõistlik menetlusaeg kahte aastat. Erilist hoolt nõudvates asjades, kus kaebaja jaoks on palju kaalul, võib aga ka kahe aasta pikkune menetlus osutuda ebamõistlikult pikaks.²³⁸ Eelkõige nendes erilist hoolt nõudvates asjades võib menetlustoimingu tegemine pärast nn üheksa kuu pikkust ooteperioodi ja seejärel 30 päevast määruse tegemise tähtaega (määruskaebuse lahendamisel aga 75 päevast) vajaliku menetlustoimingu tegemise olla juba liiga hilja, et tagada kogu menetluse mõistlik kestus.

Lisaks eeltoodule sätestab tsiviilkohtumenetluse § 333¹ lõige 6 ja halduskohtumenetluse seadustiku § 100 lõige 6, et uue taotluse esitamiseks peab isik ootama veel kuus kuud alates eelmise kohtumääruse jõustumisest. See tähendab, et kui kohus teist korda samas asjas menetlustoimingu tegemisega viivitab, võib abinõu rakendamiseni kuluda kuni seitse kuud.²³⁹ Ka sellise tähtaja kehtestamine ei pruugi tagada, et kohtuasja läbivaatamine toimub mõistliku aja jooksul.²⁴⁰

²³⁵ Riigikogu õiguskomisjoni seletuskiri eelnõu 599 SE II teise lugemise teksti juurde. *Op. cit.*

²³⁶ 01.01.1990 jõustunud Austria kohtute seaduse (*Gerichtsorganisationsgesetz*) artikkel 91 lõiked 1-3. – EIÕK 30.01.2001, 23459/94, *Holzinger v Austria* (I), p 17.

²³⁷ EIÕK 02.12.2003, 48129/99, *Treial v Eesti*, p 63.

²³⁸ Erilist hoolt nõudvate asjade kohta vt lähemalt käesoleva töö 1.peatüki punktid 1.4.1 ja 1.4.2. (lk 20 jj).

²³⁹ Kui kohus uut vajalikku menetlustoimingut ei tee kohe pärast eelmise määruse jõustumist, võib uue abinõu rakendamiseni jõuda kuue kuu + 30 päevaga. Suurema tõenäosusega võib uus viivitus vajaliku menetlustoimingu tegemata jätmise näol aga aset leida mitte kohe, vaid teatud aja möödudes, mis tähendab, peab uue taotluse esitamiseks ootama vähem kui kuus kuud.

²⁴⁰ Sellisele seisukohale on jõudnud ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi kohtunik Erik Kergandberg. - E. Kergandberg. EIK kriitika Eesti kohtusüsteemi suhtes – kas põhjus kohtunike töö hindamiseks. Kohtunike IX

Nagu eelpool kirjeldatud, on kohtumenetlust kiirendava taotluse esitamise eeldus seotud kohtu poolt vajaliku menetlustoimingu tegemata jätmisega. Kiirendava taotluse esitamisel on kohtumenetluse poolel aga õigus nõuda „kohtumenetluse kiiremaks lõpuleviimiseks sobiva abinõu tarvituselevõtmist“. Kiirendavale taotluse esitamise võimalusele vastab kohtusüsteemisiselt kohtute seaduse § 45 lõige 1¹, mis kehtestati sama seadusemuudatusega kui kiirendava taotluse esitamise võimalus. Nimetatud sätte kohtute seaduses annab kohtu esimehele kohtunike üle teostatava järelevalve raames õiguse valida õigusemõistmist korraldava abinõu rakendamine, mis aitaks menetluse mõistliku aja jooksul lõpule viia, kui kohtunik ei ole mõjuva põhjuseta teinud vajalikku menetlustoimingut, et tagada kohtumenetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul, või kui on ilmne, et kohtuniku poolt menetlustoimingu tegemiseks planeeritud aeg või muu menetluse korraldus ei taga menetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul. Kohtu esimees võib abinõu valida omal äranägemisel, kuid seaduses on toodud muuhulgas võimalus määrata kohtunikule tähtaeg menetlustoimingu tegemiseks või menetluse lõpuleviimiseks, anda kohtunikule juhiseid menetluse läbiviimiseks ning töö ja tööaja korraldamiseks, jaotada kohtunike vahel asju ümber, kas tööjaotusplaani arvestades või sellest erandjuhtudel kõrvale kaldudes.²⁴¹ Kuna seaduseelnõu seletuskiri seob menetluse kiirendamise taotluse sätte ja kohtu esimehe järelevalve pädevuse laiendamisega,²⁴² peaks menetluse kiirendamise taotluse esitamiseks õigustatud isikul olema võimalik taotleda kõiki kohtute seaduse § 45 lõikes 1¹ nimetatud abinõusid menetluse kiirendamiseks. Arvestades, et tegemist on lahtise loeteluga, peaks ka kiirendamise taotluseks õigustatud isikul jääma võimalus taotleda veel mõne muu abinõu rakendamist, mis aitab tagada, et tema kohtuasi menetletaks mõistliku aja jooksul. Selline kohtumenetluse poole õigus nõuda mitte ainult konkreetse menetlustoimingu tegemist, vaid ka mõne muu abinõu rakendamist, mis aitaks kohtumenetlust läbi viia mõistliku aja jooksul, on põhjendatud ja kooskõlas EIÕK praktikaga, mille kohaselt on kiirendava meetme puhul oluline kiirendav tulemus. Samuti aitab tulemuseni jõuda tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 333¹ lõikes 3 ja halduskohtumenetluse seadustiku § 100 lõikes 2 sätestatud nõue, et mitte ainult taotluse rahuldamata jätmist ei pea kohtumääruses põhjendama, vaid seda peab tegema ka juhul, kui kohus on otsustanud rakendada taotletud abinõust erinevad abinõud. See peaks aitama vältida

korralise täiskogu protokoll lisa 6. Arvutivõrgus:

http://www.riigikohus.ee/vfs/957/Lisa_6_Eerik_Kergandberg_ettekanne.pdf (18.03.2012).

²⁴¹ Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390; RT I, 28.12.2011, 48.

²⁴² Eelnõu seletuskiri märgib, et kohtute seaduse § 45 täiendamine annab kohtu esimehel hoova, mille abil tagada kohtutes menetluse toimumine mõistliku aja jooksul, ning viitab kriminaalmenetluse seadustiku ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku täiendamisele §-ga 274¹ ja 333¹. – Eelnõu 599 SE III seletuskiri. *Op. cit.*

olukordi, kus kohus rahuldab taotluse üksnes näiliselt, rakendades menetluse kiirendamiseks ebatõhusat või ebapiisavat abinõud.²⁴³

Kiirendamise taotluse tõhususes võib kahtlusi tekitada aga otseste sanktsioonide puudumine selleks puhuks, kui kohus abinõud ei rakenda. Olukord on selge juhul, kui asja menetlev kohtukoosseis kiirendamise taotlust ei rahulda või rahuldab selle taotletud viisist erinevalt, mis annab isikule õiguse kohtumäärus vaidlustada. Kontrollinstantsiks on siin kõrgema astme kohus, kellel on määruskaebuse lahendamisel õigus määrata sellise abinõu rakendamine, mis eelduslikult võimaldab kohtumenetluse mõistliku aja jooksul lõpule viia. Selline regulatsioon on igati kooskõlas EIÕK praktikaga. EIÕK on pidanud tõhusaks selliseid ennetavaid meetmeid, kus kõrgemal kohtul on pädevus anda asja menetlevale kohtule siduvaid juhiseid,²⁴⁴ kohustada asja menetlevat kohut menetlus teatud aja jooksul lõpule viima²⁴⁵ või tühistada õigustamatult menetlust pikendav otsus.²⁴⁶

Küsimus abinõu rakendamise tagamise kohta tekib aga siis, kui isiku taotlus on põhjendatud, kohus nõustub taotletud abinõuga, kuid määrust ellu ei suuda viia, st ei rakenda vajalikku abinõu nõutud tähtaja jooksul; samuti ka siis kui kõrgema astme kohus on määruskaebuse lahendamisel määranud abinõu rakendamise, kuid asja lahendav kohus seda täita ei suuda.²⁴⁷ Kohtute seaduse § 45 lõige 1¹ annab kohtu esimehele õiguse teha otsus sobiva abinõu rakendamise kohta, kui kohtunik mõjuva põhjusega vajalikku menetlustoimingut ei tee või kui on ilmne, et kohtuniku poolt menetlustoimingu tegemiseks planeeritud aeg või muu menetluse korraldus ei taga menetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul. Tegemist on teenistusliku järelevalvega kohtunike üle. Sama paragrahvi esimene lõige määrab kindlaks sellise järelevalve piirid ja läbiviimise viisi: kohtute esimehel on õigus teostada järelevalvet õigusemõistmise korrakohase toimimise, kohtunike kohustuste täitmise ning kohtute infosüsteemi andmete korrakohase edastamise üle; selleks võib kohtu esimees nõuda kohtunikelt seletusi, kontrollida asjaajamist ja koguda muud vajalikku teavet. Kohtute seaduse § 87 lõike 2 ja § 91 lõike 2 punkti 4 kohaselt on kohtute esimehel õigus alata ka distsiplinaarmenetlus, kui kohtunik süüliselt oma ametikohustusi ei täida või täidab neid mittekohaselt. Ilmselt annaks kohtuniku poolt kohtumäärusega ette nähtud abinõu rakendamata jätmine või puudulik rakendamine alust distsiplinaarmenetluse algatamiseks.

²⁴³ Selline põhjendus on esitatud ka seadusandja poolt. – Eelnõu 599 SE II seletuskiri teise lugemise teksti juurde. *Op. cit.*

²⁴⁴ Vt lähemalt käesoleva töö 2. peatüki punktis 2.2.1. Poola kohta (lk 33).

²⁴⁵ Vt lähemalt käesoleva töö 2. peatüki punktis 2.2.1. Austria ja Makedoonia kohta (lk 31-34).

²⁴⁶ Vt lähemalt käesoleva töö 2. peatüki punktis 2.2.1. Hispaania kohta (lk 35-36).

²⁴⁷ Samasuguse küsimuse – kui isiku taotlus küll rahuldatakse, kuid kui kohus ei reageeri võetud meetmetele adekvaatselt, siis millised sanktsioonid sellele järgnevad – on tõstatanud Riigikohtu kriminaalkolleegiumi kohtunik E. Kergandberg. – Kergandberg. *Op. cit.*, p 9.5.

EiÕK ei ole distsiplinaarkaebuse esitamist pidanud küll tõhusaks meetmeks mõistliku menetlusaja tagamiseks, kuid seda siis, kui kaebus distsiplinaarmenetluse algatamiseks peab täitma kiirendava või hüvitava abinõu funktsiooni. Eestis on kiirendamise abinõuks taotluse esitamise võimalus, mille peamiseks kontrollimehhanismiks on kõrgemad kohtud. Kohtu esimehe järelevalve ja distsiplinaarmenetluse algatamise pädevus peab tagama vaid seda, et kohtunik ei jäta lubatud abinõu tahtlikult rakendamata või rakendaks seda nõuetekohaselt. Seega ei ole kohtumenetlust kiirendavale organile ette nähtud küll otseseid sanktsioone, kuid arvestades nii kõrgema kohtu kontrolli võimalust kui kohtu esimehe järelevalve kohustust ei pruugi see siiski tähendada tõhususe nõude täitmata jätmist.

Menetlust kiirendava taotluse esitamise alusena ei sätesta menetlusseadustikud ülemääraseid viivitusi õigusemõistmisel, kohtumenetluse venimist või ohtu menetluse läbiviimisele mõistliku aja jooksul, vaid kohtu poolt mõjuva põhjuseta vajaliku menetlustoimingu tegemata jätmist juhul, kui tsiviil- või haldusasi on kohtu menetluses olnud vähemalt üheksa kuud. Vajalike menetlustoimingute tegemine on kahtlemata eelduseks, et mõistliku menetlusaja nõuet ei rikutaks. Sobiva abinõu rakendamise nõudmine võimaldab seega kohtumenetlust küll kiirendada, seda aga ainult nendel juhtudel, kui viivitused on tingitud eelkõige kohtunikust tulenevatest põhjustest või kohtumenetluse läbiviimise korralduslikest puudustest (nt istungite määramine). Selleks, et hinnata kiirendava taotluse mõju kogu kohtumenetluse kestusele, peab välja selgitama tsiviil- ja halduskohtumenetluses viivitusi tekitavad tegurid.

Riigikohtu esimees on viimasel kolmel aastal Riigikogus peetud ettekannetes kokku võtnud menetluse venimise peamised põhjused. Tsiviilkohtumenetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul takistavatest teguritest ja võimalikest lahendusvariantidest on hiljuti valminud ka Riigikohtu analüüs.²⁴⁸ Vajalikke andmeid menetluse venimise põhjuste kohta on andnud kohtumenetluse tõhususe töögrupp²⁴⁹ ja alates 2010.a kogutakse neid ka kohtunikelt kohtu esimeeste kaudu.²⁵⁰

Tsiviilkohtumenetluse peamine takistus, et jõuda kohtulahendini mõistliku menetlusaja jooksul, seisneb menetlusedokumentide kättetoimetamises.²⁵¹ Eesti esimese astme kohtutes on dokumentide kättetoimetamise staadiumis hinnanguliselt kolmandik kuni pool kõigist

²⁴⁸ M. Vutt, M. Lillsaar. Mõistlik menetlusaeg tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond, 2011. – Arvutivõrgus:

http://www.riigikohus.ee/vfs/1122/Moistlik_Menetlusaeg_Tsiviilkohtumenetluses.pdf (20.04.2012).

²⁴⁹ 2007.a Kohtute Haldamise Nõukojas arutatud ideest sündinud töögrupp, kelle ülesanne oli kaardistada õigusemõistmise praktilised kitsaskohad ja pakkuda välja omapoolsed lahendused. – Rask 2009. *Op. cit.*, p 31.

²⁵⁰ 2009.a kinnitas Kohtute Haldamise Nõukoda kohtustatistika metoodika põhimõtted, millest lähtuvalt kehtestas justiitsminister 06.04.2010.a käskkirjaga nr 41 esimese ja teise astme kohtute esimeeste aruandluse korralduse. – Rask 2010. *Op. cit.*, p 8.

²⁵¹ Rask 2011. *Op. cit.*, p 9.

menetluses olevatest tsiviilasjadest, mis tähendab seda, et nendes asjades menetlus seisab kuni kostja leidmiseni.²⁵² Teiseks probleemiks on kõrged riigilõivud, mis tingivad selle, et olulise osa kohtuvaidluste sisulisele läbivaatamisele eelneb menetlusabi taotluse läbivaatamine, mis on ressursimahukas töö ning pikendab menetlusaega nõ menetlusabi andmise staadiumi võrra.²⁵³ Samasugune probleem on ka riigi õigusabi andmise otsustamine. Nii menetlusabi andmise taotluste läbivaatamine kui ka riigi õigusabi andmise otsustamine suurendavad kohtute töökoormust, kulutavad kohtute inimressurssi ja pikendavad seeläbi kõiki menetlusi.²⁵⁴

Kõrged riigilõivud ja riigi õigusabi andmise otsustamine on probleemiks ka halduskohtumenetluses, kuhu lisandub veel kinnipeetavate kaebuste suur hulk.²⁵⁵ Mõistliku aja jooksul asja läbivaatamist takistav tegur on ka tsiviilkohtumenetluse keerukus, mis on muuhulgas tingitud keerukast materiaalõigusest ja ulatuslikest ja korduvatest menetlusnormide muutmistest.²⁵⁶ Esimese astme kohtunikud on menetluse venimise põhjustena välja toonud ka viivitusi, mis on tingitud menetluse peatumisest seoses menetlusosalise surmaga või teises asjas ootamisega, ekspertiisi määramisest, tõendite kogumisest, kompromissiläbirääkimisteks antud ajast ning asjade ümberjagamisest kohtunike vahel.²⁵⁷

Põgusast ülevaatest menetluse venimise peamistele põhjustele võib siiski juba teha olulise järelduse, et kui menetluse venimise peamised põhjused seisnevad menetlusedokumentide kättetoimetamises ja kohtutele lisaks õigusemõistmisele antud ülesanne täitmises ebapiisavate ressursside tingimustes, ei aita menetluse kiirendamise taotlus kogu menetluse kestust lühendada.

Ka EIÕK on oma praktikas rõhutanud, et kohtumenetlust kiirendaval meetmel peab olema mõju kogu menetluse pikkusele, seega peab kiirendav abinõu arvesse võtma peamisi põhjuseid, miks ei suudeta kohtumenetlusi mõistliku aja jooksul läbi viia. Eelpool kirjeldatud *Missenjov v Eesti* asjas leidis EIÕK, et kuigi kohtuistungis edasilükkamise peale esitatud kaebusel võib teatud juhtudel olla positiivne mõju viivituste ärahoidmisel, ei pruugi istungite edasilükkamine olla ilmtingimata menetluste venimise peamine põhjus ja ei mõjuta seega alati menetluse pikkust tervikuna. Asjas *Finger v Bulgaaria* tõi EIÕK hulga näiteid, millal

²⁵² Rask 2011. *Op. cit.*, p 13.

²⁵³ Rask 2011. *Op. cit.*, p 24.

²⁵⁴ Rask 2010. *Op. cit.*, p 4.

²⁵⁵ Rask 2009. *Op. cit.*, p 17.

²⁵⁶ Vutt, Lillsaar. *Op. cit.*, lk 20.

²⁵⁷ Vutt, Lillsaar. *Op. cit.*, lk 9-10.

tsiviilkohtumenetluse kiirendamise taotlus ei aita kaasa mõistliku menetlusaja tagamisele, kui menetluse venimise põhjused on mujal: kostjale kohtudokumentide kättetoimetamine, menetluse peatamine seoses kriminaalasjas lahendi tegemisega, viivitused seoses põhjendamatute asjade üleandmisega madalamatele kohtutele, viivitused seoses suutmatusega organiseerida asja tõhus menetlemine; viivitused, mis on tingitud kohtusüsteemivälistest teguritest; aga ka sellised ebamõistlikult pikad menetlused, kus otsest passiivsuse perioodi tuvastada ei saa, ning ebamõistlikult pikad kohtumenetlused kassatsioonikohtus.²⁵⁸ Samamoodi leidis EIÕK ka muidu eeskujuliku Austria kiirendava meetme olevat mittetõhusa kassatsioonimenetluste puhul²⁵⁹ ja nendel juhtudel, kui kogu menetluse kestus kujunes ebamõistlikult pikaks, kuid viivitusi ei saanud ühelegi võimuorganile omistada.²⁶⁰

Tugevaid kahtlusi kohtumenetluse kiirendamise taotluse tõhususe kohta on väljendanud ka Riigikohus. Kriminaalmenetluse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamisel ei toetanud Riigikohus sellise võimaluse loomist, põhjendades seda kohtu töökoormuse suurenemisega ja ohuga tsiviilasjade keskmise menetlusaja pikenemisele. Riigikohus märgib, pidades silmas eelkõige kohtute ülekoormuse ja ressursside nappuse probleemi, et „*kui leiab aset näiteks mõne kohtuasja kiirendamine, toimub see ikkagi mõne teise kohtuasja (ka näiteks varem sissetulnud asja) menetluse arvelt.*“²⁶¹ Siinkohal on kohane meelde tuletada, mida vastas EIÕK Eesti kahjuks tehtud lahendis *Shciglitsov* valitsuse argumendile, et asja arutava kohtu töökoormus oli väga suur. EIÕK märkis, nagu ta on teinud ka paljudes eelnevates lahendites, et artikli 6 lõige 1 kohustab riike korraldama oma õigusemõistmise nii, et kohtud suudaksid täita kõik nimetatud artiklist tulenevad kohustused.

Niisiis ei pruugi kohtumenetlust kiirendaval taotlusel olla alati piisavat mõju kogu menetluse pikkusele, et mõistliku menetlusaja nõude rikkumist ära hoida, eelkõige seetõttu, et kohtumenetluse venimise põhjused on mujal kui kohtu poolt vajalike menetlustoimingute tegemisega viivitamisel. Eesti puhul on selge, et kohtumenetluse venimise peamised põhjused ei seisne menetlustoimingute tegemisega viivitamises, kuid ennetava abinõu loomisel ei ole seda arvesse võetud, mistõttu ei ole menetlust kiirendaval taotlusel piisavat mõju kogu menetluse pikkusele ja seda ei saa pidada tõhusaks abinõuks EIÕK praktikast tulenevate kriteeriumide valguses.

²⁵⁸ EIÕK 10.05.2011, 37346/05, *Finger v Bulgaaria*, p 87.

²⁵⁹ EIÕK 27.11.2008, 8416/05, *Potzmader v Austria*.

²⁶⁰ EIÕK 15.09.2003, 70579/01, *Maier v Austria*.

²⁶¹ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa 1. *Op. cit*, p 267.

3.2.3. Riigi vastutus ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamise eest

Juba 2007.a märkis õiguskantsler, et Eesti kehtiv seadusandlus ei näe ette võimalust nõuda mittevaralise ja varalise kahju hüvitamist juhul, kui isikut puudutavas kohtumenetluses ei ole järgitud mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet ning tegi justiitsministrile ettepaneku algatada vastav seaduseelnõu.²⁶² Niisamuti leidis EIÕK 2007.a asjas *Saarekallas OÜ v Eesti*, et kahju hüvitamist puudutav regulatsioon on üldist laadi ega käsitle otseselt hüvitist kahju eest, mis oleks seotud ebamõistlikult pika tsiviilkohtumenetlusega. Ka puudusid näited siseriiklikust kohtupraktikast, kus halduskohus oleks kohtumenetluse ülemäärase kestuse eest hüvitise välja mõistnud, millest EIÕK järeldas, et Eestis puudus nii õiguses kui praktikas tõhus hüvitav abinõu.²⁶³ Riigikohtu üldkogu leidis oma 22. märtsi 2010 otsuses, et kehtivas riigivastutuse seaduses puuduvad alused ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks ning tunnistas vastava regulatsiooni puudumise põhiseadusega vastuolus olevaks.²⁶⁴ Haldusasjas *Raudsepp v Eesti* märkis EIÕK et kuigi üldkogu otsus puudutas kohtueelse menetluse pikkust kriminaalasjas, võis selle üle kanda ka tsiviilõiguste ja –kohustuste üle otsustamisele selles valguses, et asjassepuutuv menetlus ise ei olnud õigusevastane ning et pikaleveninud menetlusest tulenev mure ja kestev ebaselgus olid mittevaralise kahju nõudmise aluseks.²⁶⁵

Justiitsministeeriumis valmistati 2010.a ette uus riigivastutuse seaduse eelnõu, millega loodi muuhulgas võimalus ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks. Eelnõu § 17 lõige 1 punkt 3 sätestab, et isik võib nõuda kohtumenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamist õiglases ulatuses juhul, „kui kohus on vähemalt raske hooletuse tõttu rikkunud menetlusõiguse normi, rikkudes isiku õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul ning ennetav õiguskaitsevahend ei ole kasutatav või ei olnud mõjus.“. 21. septembril

²⁶² Õiguskantsler. *Op. cit.*, lk 78-82.

²⁶³ EIÕK 08.11.2007, 11548/04, *Saarekallas v Eesti*.

²⁶⁴ Kuna tegemist oli kohtueelse menetluse käigus tekitatud kahju hüvitamise kaebusega, puudutas see riigivastutuse seaduse § 7 lõikeid 1 ja 2, mis annavad üldise nõudealuse avalik-õiguslikus suhtes õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamiseks. Sellega seoses leidis üldkogu esiteks, et § 7 lõikes 1 sätestatud esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus piirab isiku põhiseaduse §-st 25 tulenevat põhiõigust nõuda kahju hüvitamist; ja teiseks, et mittevaralise kahju hüvitamine on välistatud, kuna riigivastutuse seaduse § 9 lõike 1 annab ammandava loetelu, milliste õigushüvede rikkumise korral on õigus nõuda mittevaralise kahju hüvitamist. Eeltoodust lähtuvalt leidis üldkogu, et riigivastutuse seaduses puuduvad alused ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks. – RKPSJKo 3-3-1-85-09.

²⁶⁵ EIÕK 08.11.2011, 54191/07, *Raudsepp v Eesti*.

2010.a võeti eelnõu 818 SE Riigikogu menetlusse.²⁶⁶ Riigikogu koosseisu vahetumisega langes esimese lugemise läbinud eelnõu 26.märtsil 2011.a menetlusest välja, 7. aprillil 2011.a võeti sama eelnõu 7 SE uue Riigikogu koosseisu menetlusse. Käesolevaks ajaks on eelnõu uuesti läbinud esimese lugemise.²⁶⁷ Kuna kehtiva riigivastutuse seaduse kohaselt puudub võimalus nõuda mõistliku menetlusaja rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist, kuid uues riigivastutuse seaduse eelnõus on selleks otstarbeks vastav regulatsioon ette nähtud, siis analüüsitakse alljärgnevalt riigivastutuse seaduse eelnõu²⁶⁸ tõhusust, kättesaadavust ja piisavust vastavalt EIÕK praktikast tulenevatele juhtnööridele.

Uus riigivastutuse seaduse eelnõu loob kahju hüvitamise kaebuse esitamiseks väga selge aluse, sidudes selle nelja kumulatiivse tingimusega: esiteks, kohus on rikkunud menetlusõiguse normi raske hooletuse tõttu või tahtlikult; teiseks, ennetav õiguskaitsevahend ei olnud kasutatav või ei olnud mõjus; kolmandaks, on aset leidnud isiku õiguse rikkumine seoses õigusemõistmisega mõistliku aja jooksul; neljandaks, isikul on tekkinud kohtumenetluse käigus kahju.

Nii rangete tingimustega piiratud õiguslik alus tekitab küsimuse sellest, kui tõhus on selline hüvitav abinõu teoorias ja praktikas. Esiteks seab see tingimuseks kohtu poolt menetlusõiguse normi süülise rikkumise vähemalt raske hooletuse tõttu. See tähendab, et tsiviil- või halduskohtumenetluse normi rikkumine peab olema kohtu poolt kas tahtlik, st kohus peab õigusvastast tagajärje soovima, või rikkumine peab olema aset leidnud raske hooletuse tõttu, st käibes vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmise tõttu. Siit tõusetub aga küsimus eraõiguslike süü vormide kasutamise kohasusest avalik-õiguslikus suhtes ehk millisel juhul saab rääkida kohtu poolt käibes vajaliku hoole järgimisest või mittejärgimisest. Olulisem on aga see, et vastutuse piiramine süüga muudab kahju hüvitamise väga piiratuks kui mitte võimatuks. Nagu eelmises alapeatükis välja toodud, ei ole suurem osa viivitusi tingitud kohtunikest endast, vaid välistest põhjustest ning kohtute ülekoormatusest. Seega kitsendab kahju hüvitamise aluse esimene tingimus, et kohus on rikkunud menetlusõiguse normi vähemalt raske hooletuse tõttu, oluliselt kahju hüvitamise võimalust selle isiku jaoks, kelle õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul on rikutud.

Teiseks eelduseks, et nõuda vastava sätte alusel kahju hüvitamist, on ennetava õiguskaitsevahendi kasutamise võimatus või selle mõju puudumine. Kehtivas õiguses on

²⁶⁶ Riigivastutuse seaduse eelnõu 818 SE. – Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1157015&u=20120323090635>
(20.04.2012).

²⁶⁷ 01.05.2012

²⁶⁸ Riigivastutuse seaduse eelnõu 7 SE. *Op. cit.*

ainuke õiguskaitsevahend menetlust kiirendav taotlus, kuid sätte sõnastusega ei ole välistatud tulevikus ka teiste ennetavate õiguskaitsevahendite loomine. On põhjendatud, et enne mõistliku menetlusaja nõude rikkumisega tekitatud kahju nõudmist on isik kohustatud kasutama kõiki võimalikke ennetavaid meetmeid, et rikkumist ja kahju tekkimist ära hoida. Sätte sõnastus ei määra aga üheselt kindlaks seda, kas kahju hüvitamist on õigus nõuda ainult siis, kui kohtumenetlus on lõppenud või ka juhul, kui kohtumenetlus veel kestab. Ennetava abinõu kasutamise kohustus („*ennetav õiguskaitsevahend ei olnud mõjus*“) viitab sellele, et reeglina isikul on võimalik kahju hüvitamise taotlus esitada alles siis, kui kohtumenetlus on lõppenud, kuna siis on ammendatud ka võimalused mõjutada ennetava õiguskaitsevahendi kasutamisega kohtumenetluse pikkust. Selleks on näiteks olukord, kui isiku taotlus küll rahuldati ja abinõud rakendati, kuid sellel ei olnud piisavat mõju kogu kohtumenetluse läbiviimise kestusele ning õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul siiski rikuti. Kahju hüvitamise õigus tekib aga ka siis, kui „*ennetav õiguskaitsevahend ei ole kasutatav*“. Siit võib järeldada, et kahju hüvitamist saab isik nõuda juhul, kui isik mingil põhjusel ei saa kiirendavat taotlust esitada, näiteks olukorras, kus kohus teeb kõik vajalikud menetlustoimingud, mis välistab menetlust kiirendava taotluse esitamise võimaluse, kuid menetluse kestus kujuneb siiski ebamõistlikuks. Ilmselt peaks siia mahtuma ka olukord, kui isik on küll esitanud õigustatud menetluse kiirendamise taotluse, kuid ei asja menetlev kohus ega ka kõrgem kohus seda ei rahulda, mistõttu leiab aset mõistliku menetlusaja nõude rikkumine. Niisiis võib ennetava õiguskaitsevahendi kasutamise võimatus aset leida ka kestva kohtumenetluse jooksul, mis annab võimaluse nõuda kahju hüvitamist niipea, kui muud nõutud tingimused on täidetud (kohus on rikkunud menetlusnormi vähemalt raske hooletuse tõttu, see on rikkunud isiku õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul, isikul on tekkinud kohtumenetluse käigus kahju). Tõlgendus, mis ei kohusta isikut kahju hüvitamise nõude esitamiseks ootama kohtumenetluse lõpuni, kui mõistlikku menetlusaega on juba rikutud, võimaldab kiiresti lõpetada isiku õiguste rikkumise ja rikkumise heastada ning hoiab ära suurte kahjuhüvitiste väljamõistmise.

Kolmas ja neljas tingimus näevad ette konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud õiguse rikkumise ning kahju tekkimise kohtumenetluse käigus. Selline sõnastus on kooskõlas EIÕK praktikaga, mille kohaselt peab rikkumise heastamine (kahju hüvitamine) olema seotud rikkumise tunnistamisega. Siseriiklik kohtuvõim peab tunnistama, et ei ole täitnud nõuet mõista õigust mõistliku aja jooksul, ning see rikkumine tuleb heastada.

Samas puuduvad eelnõus aga rakendussätted, mis näeksid ette seaduse tagasiulatuva kohaldumise. Eelnõu § 39 lõike 2 kohaselt kohaldatakse enne seaduse jõustumist tekitatud

kahju hüvitamiseks esitatud taotluse või kaebuse läbivaatamisel varem kehtinud seaduse sätteid; eraldi rakendussätteid ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks eelnõu ette ei näe. Subsidiaarsuse printsiibist tulenevalt peab tõhus hüvitav abinõu toimima tagasiulatuvalt ja heastama enne selle jõustumist aset leidnud viivitused nii lõpetamata kohtumenetlustes kui ka lõpetatud kohtumenetlustes, kus kaebus on juba EIÕKile esitatud või võidakse esitada. Selline võimalus eelnõu kohaselt puudub.

Eelnõu § 17 lõikes 1 punktis 3 sätestatud nelja tingimuse kõrval tuleb vaadata ka eelnõu § 8 lõiget 2, mis välistab kahjunõude esitamise, kui kahju on või oli võimalik vältida või kõrvaldada nn esmaste õiguskaitsevahenditega (haldusakti tühistamise, toimingu lõpetamise, haldusakti andmise või toimingu tegemise nõudega). Riigikohtu üldkogu on kohtueelse kriminaalmenetluse pikkusega tekitatud kahju hüvitamise nõuet käsitledes öelnud, et kehtivas riigivastutuse seaduses sätestatud esmaste õiguskaitsevahendite (mis ei sisuliselt ei erine eelnõus sätestatud esmastest õiguskaitsevahenditest) kasutamine on võimalik üksnes haldusmenetluses, kohtueelses kriminaalmenetluses on nende kasutamine võimatu. Üldkogu oli seisukohal, et isegi kui võrdväärsed kriminaalmenetluslikud õiguskaitsevahendid oleksid olemas, ei saa nende kasutamist nõuda tulenevalt vastuolust õigusselguse põhimõttega. Kuna esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustuse täitmata jätmine võib kahju hüvitamise välistada või seda oluliselt piirata, leiab üldkogu, et see piirab isiku põhiseaduse §-st 25 tulenevat põhiõigust nõuda kahju hüvitamist.²⁶⁹ Kuigi Riigikohtu üldkogu otsus käsitles kahju hüvitamist kohtueelses kriminaalmenetluses, ei ole esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus tsiviil- ja halduskohtumenetluse läbiviimisel tekitatud kahju hüvitamisel isiku põhiõigusi vähem piiravam.²⁷⁰ Arvestades eelpool analüüsitud ennetava õiguskaitsevahendi kasutamise kohustust, võib asuda seisukohale, et eelnõu § 8 lõikes 2 sätestatud esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus mõistliku menetlusaja rikkumistega tekitatud kahju hüvitamise nõuetele ei kohaldu, kuid säte vajaks siiski õigusselguse põhimõttest tulenevalt täpsustamist.

²⁶⁹ RKPSJKo 3-3-1-85-09, p 115-116.

²⁷⁰ Nii Riigikohtu kui Eesti Advokatuuri arvamuses riigivastutuse seaduse eelnõule on see üks suurematest puudustest. Riigikohtu hinnangul on tegemist põhiseaduse § 25 riivega, millel võib olla küll legitiimne eesmärk (kannatanud on kohustatud kahju vältimise või vähendamise nimel tegutsema), kuid selle meetme vajalikkus ja mõõdukuse küsimus on problemaatiline. Riigikohus teeb ettepaneku siduda esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus kahju hüvitamise ulatuse, mitte kahju nõudmise alusega. Samasuguse ettepaneku teeb ka Riigikohus, kes märgib, et ka siseriiklikus kohtupraktikas on tuvastatud juhtumeid, kus õiguskaitsevahendi kasutamise olemasolu oli isiku jaoks ebaselge või selle kasutamise vajalikkus raskesti ettenähtav, mistõttu on põhjendatud hüvitise vähendamine, mitte selle välistamine. Vastasel juhul võivad isiku õigused jääda lõppastmes tegeliku kaitseta ja õiguskaitsevahendite rohkus seaduses on vaid näiline. – Riigikohtu 28.10.2010 ja Eesti Advokatuuri 01.11.2010 arvamus riigivastutuse seaduse eelnõule (818 SE), vastavalt p 13 ja p 8. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1157015&u=20120323090635> (23.03.2012).

Kokkuvõttes, kuigi riigivastutuse seaduse eelnõu sätestab selge õigusliku aluse ebamõistliku menetluse pikkusega tekitatud kahju hüvitamiseks, sisaldades otsesõnu mõistliku aja jooksul õigusemõistmise nõude rikkumist, seab see kahju hüvitamiseks väga kitsad tingimused, sidudes rikkumise kohtu süüga. Seega ei ole kahjuhüvitamise õiguslik alus objektiivne, vaid seotud hinnanguga kohtu tegevusele. Just seetõttu ei pidanud EIÕK tõhusaks näiteks Soome hüvitavat meedet, mis nägi lepinguvälise vastutuse seaduses ette võimaluse nõuda riigilt kahju hüvitamist, kui kahju oli põhjustatud vea või hooletuse tõttu avaliku võimu teostamisel.²⁷¹ Strasbourgi kohtu praktika valguses tuleks kahjuhüvitis välja mõista aga objektiivsel alusel, et kohtumenetlus on olnud ebamõistlikult pikk, ilma viitamata kellegi süüle või praktilistele asjaoludele. Ebamõistlikult pika menetlusaja hindamisel tuleb nagunii arvesse võtta EIÕK praktika pinnalt välja kujunenud nelja kriteeriumi (kohtuasja keerukus, kaebaja käitumine, võimude käitumine ja kaebaja jaoks kaalul olevate huvide olulisus) ning kahjuhüvitise väljamõistmise aluseks olev mõistliku menetlusaja rikkumine on juba ise seotud ametivõimude süüga.

Peale selle näitab esimeses peatükis väljatoodud EIÕK praktika mõistliku menetlusaja hindamisel, et sugugi mitte ainult kohtuniku süü tõttu tekkinud viivitused ei ole omistatavad riigile. Kohtutel lasub eriline kohustus jälgida, et kõik menetlusega kokku puutuvad isikud annavad oma parima, et vältida ebavajalikke viivitusi kohtumenetluses.²⁷² EIÕK on seda märkinud isegi Eesti kahjuks tehtud lahendis *Treial v Eesti*: „Kuigi on tõsi, et kohtumenetluse poolte tegevus aitas oluliselt kaasa menetluse pikaajalisusele, kordab Kohus, et isegi õigussüsteemides, kus kehtib põhimõte, et menetluslik algatusõigus on osalistel, ei vabasta kohtumenetluse poolte suhtumine kohtuid kohustusest tagada asja kiire arutamine, nagu seda nõutakse artikli 6 lõikes 1.“²⁷³ Samuti ei ole vabanduseks õigussüsteemi ebaefektiivsusest, muuhulgas ressursside puudustest ja kohtute ülekoormusest tulenevad viivitused, kuna konventsioon paneb liikmesriikidele kohustuse organiseerida oma õigussüsteemid nii, et kohtutel on võimalik kohtuasju menetleda mõistliku aja jooksul.

Vaatamata sellele, et riik on kehtestanud tõhusa hüvitava abinõu, võivad selle kättesaadavust piirata abinõu kasutamisega kaasnevad kõrged menetluskulud. EIÕK on leidnud, et menetluskulud ebamõistliku menetluse pikkuse eest hüvitise taotlemisel peavad olema

²⁷¹ EIÕK 20.01.2004, 48339/99, *Kangasluoma v Soome*, p 43.

²⁷² Dijk jt. *Op. cit.*, lk 608.

²⁷³ EIÕK 02.12.2003, 48129/99, *Treial v Eesti*, p 62.

kohased (madalamad kui tavalises menetluses), selleks et ülemäärased kulutused ei kujutaks endast ebamõistlikku piirangut hüvitise taotlemisele.²⁷⁴

Riigivastutuse seaduse eelnõu ei muuda kahju hüvitamise nõudmise korda võrreldes kehtiva riigivastutuse seadusega. Eelnõu § 25 lõige 2 näeb ette, et üldiselt esitatakse taotlus kahju hüvitamiseks kahju tekitanud haldusorganile või kaebus halduskohtule. Erandiks on aga kohtumenetluse käigus tekkinud kahju hüvitamise taotlus, mis tuleb esitada Justiitsministeeriumile. Justiitsministeeriumile kahju hüvitamise taotluse esitamise eesmärk on ilmselt riigi kulude kokkuhoidmine, lahendades isiku taotlus enne, kui see halduskohtusse jõuab, ning võimaldades põhjendatud taotluse korral näiteks sõlmida kompromiss kahjuhüvitise suuruse osas. Samas on uue riigivastutuse seaduse eelnõu valguses küsitav, millistel juhtudel Justiitsministeerium üldse saaks kahjuhüvitise taotluse rahuldada, kuna § 17 lõikest 1 punktist 3 tulenev kahjuhüvitise nõude alus eeldab, et kahju hüvitamiseks oleks tuvastatud menetlusõigusnormi rikkumine kohtu poolt, hinnatud kohtu süüd selle normi rikkumisel, ennetava õiguskaitsevahendi kasutamise võimatust või tõhususe puudumist, mõistliku menetlusaja rikkumist ning isikule varalise ja mittevaralise kahju tekkimist. Eriti problemaatiline on see juhtudel, kui kahju hüvitamise taotlus esitatakse veel lõpetamata kohtumenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamiseks. Kuna võimude lahususe printsiibist tulenevalt ei saa täitevvõim õigusemõistmise funktsiooni üle võtta ega anda hinnanguid kohtu tegevusele, peab vähemasti kohtupoolne menetlusnormi süüline rikkumine olema eelnevalt tuvastatud apellatsiooni- või kassatsioonimenetluses. Sellisel juhul hindab Justiitsministeerium ainult ennetava õiguskaitsevahendi kasutamise võimalust ja selle tõhusust ning mõistliku menetlusaja nõude täitmist. Ilmselt aga jõuavad praktikas suurem osa kohtumenetluse pikkuse peale esitatud taotlustest ka pärast Justiitsministeeriumis toimunud menetlemist siiski halduskohtusse.

Kui Justiitsministeeriumile taotluse esitamisega menetluskulusid ei kaasne, siis halduskohtusse kahju hüvitamise kaebuse esitamisel tuleb riigilõivu seaduse § 57 lõike 14 järgi tasuda riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või lõike 15 kohaselt õiglases ulatuses rahalise hüvitise või mittevaralise kahju hüvitamise taotlemisel 319,55 eurot.²⁷⁵ Ei kehtivas riigilõivuseaduses ega uues riigivastutuse seaduse eelnõus ei ole kohtumenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamiseks ette nähtud riigilõivu tasumisest vabastamist. Seega peab kohtumenetluse pool, kelle õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul on rikutud, kandma riigilt kahju hüvitamise nõudmiseks suuri kulutusi riigilõivule ja

²⁷⁴ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Italia* (1), p 200.

²⁷⁵ Riigilõivuseadus. – RT I 2010, 21, 107; RT I, 02.03.2012, 10.

õigusabile. Alles pärast kaebuse lahendamist halduskohtus tekib kohtumenetluse poolel õigus kulude hüvitamisele halduskohtumenetluse seaduses sätestatud korras. See ei ole kooskõlas EIÕK praktikaga, mille kohaselt ei tohi kaebuse esitamise ja hüvitise taotlemisega kaasnevad kulud takistada ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamise taotluse esitamist.

Nagu eelpool oli vaatluse all menetlust kiirendava taotluse protseduuri pikkus, peab ka kahju hüvitamise taotlemise menetlus ise jääma mõistliku aja piiridesse. EIÕK on märkinud, et abinõu tõhususe ja piisavuse nõue toob kaasa selle, et abinõu rakendamise menetlus ise peab olema mõistlikult lühike ja nõuab võimude erilist tähelepanu, et vältida artikli 6 rikkumist.²⁷⁶ Seetõttu ei pruugi EIÕK arvates mõistliku menetlusaja nõude rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise menetlusnõuded olla samasugused nagu tavaliste kahjuhüvitusnõuete puhul. On iga riigi enda otsustada, milline menetlus vastab kõige paremini tõhususe nõudele ja on samal ajal kooskõlas artiklis 6 ette nähtud õiglase menetluse nõuetega.²⁷⁷

Eestis on hüvitise taotlemise menetluse kord jäetud suuremas osas reguleerimata (nii kehtivas riigivastutuse seaduses kui eelnõus) ning kahju hüvitamise taotlemise menetluse kiirus tekitab seetõttu küsimusi. Eelnõu § 26 lõige 1 sätestab, et haldusorgan (Justiitsministeerium) lahendab kahju hüvitamise taotluse kahe kuu jooksul taotluse saamisest arvates. Kui Justiitsministeerium jätab taotluse täielikult või osaliselt rahuldamata, on isikul eelnõu § 26 lõike 2 kohaselt 30 päeva jooksul õigus esitada kaebus halduskohtule. Halduskohtus ei ole mõistliku menetlusaja nõude rikkumise alusel kahjuhüvitise taotluse peale esitatud kaebuse menetlemiseks ette nähtud lihtsustatud korda võrreldes teiste kaebustega. Samuti puuduvad edasikaebamise piirangud. Seega võib isiku vaidlus ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks kesta kolm kuud enne halduskohtu ja seejärel kuni kolm kohtuastet halduskohtumenetluses. See ei lähe kokku EIÕK praktikast tuleneva nõudega, et hüvitava abinõu menetlus ise peab jääma mõistliku menetlusaja piiridesse ning seetõttu võib olla vajalik kehtestada selliste kaebuste lahendamiseks erikord.

Viivitada ei tohi ka mõistliku menetlusaja nõude rikkumise tõttu välja mõistetud hüvitise maksmisega. EIÕK on öelnud, et hüvitis tuleb välja maksta kuue kuu jooksul alates otsuse jõustumisest muutumisest. Tõhus hüvitav abinõu peab käima koos sobiva eelarvesättega, et siseriikliku kohtu otsuseid, millega hüvitis välja mõistetakse, saaks täide viia kuue kuu jooksul otsuse jõustumisest.²⁷⁸ Riigivastutuse seaduse eelnõu ei näe otseselt ette rahaliste

²⁷⁶ EIÕK 27.03.2003, 58698/00, *Paulino Tomas v Portugal*.

²⁷⁷ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Itaalia* (1), p 200

²⁷⁸ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Itaalia* (1), p 198 ja 209.

vahendite eraldamist riigieelarvest, et tagada § 17 lõike 1 punkti 3 alusel kahju hüvitamine, kuna eelnõu koostajate arvates võib uue eelnõuga prognoosida süüteomenetluses ja karistuslike vahenditega tekitatud õiguspärase kahju hüvitamisele kuluva eelarveressursi ligi kolmekordset vähenemist, mistõttu ei peaks kahju hüvitamise juhtumite ringi laienemine (nende hulgas ka mõistliku menetlusaja rikkumisega tekitatud kahju hüvitamine) kaasa tooma täiendavaid kulusi.²⁷⁹

Nagu eelpool näha, on EIÕK oma praktikas mittetõhusaks tunnistanud mitmete riikide hüvitavad meetmed just põhjusel, et need ei võimalda mittevahalise kahju tekkimise väljamõistmist.²⁸⁰ Mittevahalise kahju tekkimist ebamõistlikult pika kohtumenetluse puhul eeldatakse.²⁸¹

Mittevahalise kahju hüvitamist reguleerib riigivastutuse seaduse eelnõu § 10. Kui kehtiva riigivastutuse seaduse § 9 lõige 1 loetleb ammendavalt õigushüved, mille kahjustamisel korral on isikul õigus nõuda mittevahalise kahju hüvitamist, jättes välja õigusemõistmisega tekitatud kahju, siis eelnõu § 10 lõike 1 kohaselt võib mittevahalist kahju nõuda igaüks oma isikliku õiguse rikkumise korral, eelkõige süüliselt isiku vääriku alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatuse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. Sättes toodud loetelus küll õigusemõistmisega tekitatud kahju nimetatud ei ole, kuid tegemist ei ole *numerus clausus* loeteluga, mis seega ei välista ebamõistlikult pika kohtumenetluse läbiviimisega tekitatud mittevahalise kahju hüvitamist. Isikliku õiguse rikkumine peab olema süüline, välja arvatud kõige olulisemate õigushüvede puhul, mis on loetletud § 10 lõikes 2: õigus elule, piinamise, ebainimlikult või alandavalt kohtlemise või karistamise keeld. Seega peaks kohtumenetluse pool saama nõuda mittevahalise kahju hüvitamist sellise mõistliku menetlusaja rikkumise korral, mis on toimunud hooletuse või raske hooletuse või tahtluse tõttu.²⁸² Samas kehtestab nõude alus § 17 lõige 1 punkt 3 tingimuse, et menetlusnormi rikkumine kohtu poolt peab olema toimunud vähemalt raske hooletuse tõttu. Ilmselt ei saa kohus rikkuda isiku õigust õigusemõistmisele kõigest hooletuse tõttu, rikkudes samas menetlusõiguse normi raske hooletuse tõttu, vaid nõudeõiguse aluse ja mittevahalise kahju hüvitamise nõude aluse süü vormid peavad

²⁷⁹ Eelnõu 7 SE seletuskiri. *Op. cit.*

²⁸⁰ Nt Sloveenia ja Saksamaa. – EIÕK 06.10.2005, 23032/02, *Lukenda v Sloveenia*; EIÕK 08.06.2006, 75529/01, *Sürmeli v Saksamaa*.

²⁸¹ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Italia* (1), p 204.

²⁸² Kuigi riigivastutuse seaduse eelnõus ei ole süü vorme defineeritud, võib eeldada (arvestades, et mitmetes teistes sätetes viidatakse eraõiguslikele põhimõtetele ning nt §-s 17 kasutatakse raske hooletuse mõistet), et lähtuda tuleb eraõiguslikest süü vormidest, mis on kirjas võlaõigusseaduse §-s 104.

üksteisele vastama. Seetõttu on mittevaralise kahju hüvitamine mõistliku menetlusaja nõude rikkumise puhul piiratud samuti raske hooletuse või tahtlusega.

Seevastu laiendab eelnõu mittevaralise kahju hüvitamise võimalust ka juriidilistele isikutele. Kehtiva seaduse § 9 lõike 1 kohaselt on mittevaralist kahju õigustatud nõudma vaid füüsilised isikud. Eelnõu on sellise sõnaselge piirangu kaotanud,²⁸³ mis läheb kokku EIÕK praktikaga, et mittevaralise kahju hüvitamiseks võivad olla õigustatud nii füüsilised kui juriidilised isikud.²⁸⁴

EIÕK on selgelt välja öelnud, et ebamõistliku menetluse pikkuse eest hüvitist pakkuva abinõu puhul peab riigi vastutuse sätestav õiguslik alus ja hüvitise arvutamise kriteeriumid või oodatav hüvitise suurus olema väga selge.²⁸⁵ Niisamuti leiab Veneetsia komisjon, et kõige sobivam lahendus on selline, mis ütleb siseriiklikul tasemel välja selgelt ja nii detailselt kui võimalik mittevaralise kahju eest rahalist hüvitist ette nägevad kriteeriumid ja varalise kahju eest rahalise hüvitise väljamõistmise üldised nõuded.²⁸⁶

Riigivastutuse seaduse eelnõus ei ole ette nähtud eraldi kriteeriume ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju eest väljamõistetava hüvitise suuruse kohta. Nõude aluse, eelnõu § 17 lõige 1 kohaselt on võimalik nõuda kahju hüvitamist õiglasel ulatuses. Varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist reguleerib riigivastutuse seaduse eelnõu 3. peatükk. Varalise kahjuna hüvitatakse eelnõu § 9 lõike 1 järgi otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu. Viimane hüvitatakse üksnes juhul, kui kahju hüvitama kohustatud isik ei suuda tõendada, et ta ei olnud varalise kahju tekitamises süüdi. Eelnõu § 9 lõike 2 kohaselt on varalise kahju hüvitamise eesmärgiks luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Varalise kahju hüvitamise nõuded on seega selged, kuid mittevaralise kahju hüvitamisel puuduvad kriteeriumid, kuidas kahjuhüvitise suurust arvutatakse või milline on oodatava kahjuhüvitise suurus, samuti puudub viide selle kohta, et mittevaralise kahju eest rahalise hüvitise väljamõistmisel tuleks lähtuda EIÕK poolt sarnastes asjades väljamõistetud hüvitiste suurustest. Mittevaraline kahju hüvitamiseks annab üldised nõuded § 10 lõige 2,

²⁸³ Eelnõu seletuskirjas viidatakse eelkõige võlaõigusseaduse § 128 lõikele 5, kus kasutatakse mittevaralise kahju defineerimisel sõna „isik“, Eesti vastuolulisele kohtupraktikale küsimuses, kas juriidilistel isikutel saab tekkida mittevaraline kahju, Riigikohtu 2008.a analüüsile riigivastutuse kahju hüvitamise nõudeid käsitleva kohtupraktika kohta, kus leitakse, et juriidilistel isikutel võib tekkida mittevaraline kahju, ning viimaks EIÕK kohtupraktikale selles küsimuses. Samas märgib Eesti Advokatuur oma arvamuses eelnõule, et viide võlaõigusseadusele õigusselguse kontekstis probleemi ei lahenda, sest tegelikult ei ole ka võlaõigusseaduse sõnastusest selge, kas juriidiline isik saab nõuda mittevaralise kahju hüvitamist või mitte. – Eelnõu 818 SE seletuskiri. *Op. cit*; Eesti Advokatuuri arvamus eelnõule 818 SE. *Op. cit*, p 10.

²⁸⁴ EIÕK 06.04.2000, 35382/97, *Comingersoll S.A. v Portugal*, p 36.

²⁸⁵ EIÕK 31.07.2003, 50389/99, *Doran v Irimaa*, p 65-66.

²⁸⁶ Venice Commission. *Op. cit*, p 207.

mille kohaselt hüvitatakse proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega ning kahjuhüvitise suuruse määramisel võetakse lisaks arvesse ka süü vormi ning vastutuse piiramise aluseid. Vastutuse piiramise alused on asjaolud, millest tulenevalt oleks kahju hüvitamine täies ulatuses ebaõiglane, ning nende mitteammendav loetelu on antud §-s 14: kahju tekkimise ettenägematus, objektiivsed takistused kahju ärahoidmisel, õiguste rikkumise raskus, eraõiguses sätestatud piirangud seoses kannatanu osaga kahju tekkimisel ja muud asjaolud. Need nõuded peaksid laienema kõikidele mittevaralise kahju hüvitamise juhtudele, kuna eraldi nõudeid mõistliku menetlusaja rikkumise puhuks ei ole. Seega puudub riigi vastu kahjuhüvitise nõude esitanud isikul teadmine oodatava kahjuhüvitise suuruse kohta ning kindlus, et hüvitis on kooskõlas Strasbourgi kohtu poolt sarnases asjas väljamõistetud hüvitisega või põhjendatud juhtudel sellest madalam. Ka Veneetsia komisjon rõhutab rahalise hüvitise suuruse tähtsust hüvitava meetme tõhusaks pidamisel: „*On väga oluline, et ohvrile väljamõistetava rahalise hüvitise suurus on sobiv ja piisav, mõistetud kooskõlas Kohtu praktikaga ja võttes arvesse erilisi asjaolusid (nt elustandardit) vastavas riigis ning mitte jäetud täiesti diskretsiooniks. Sobimatu suurusega kahjuhüvitis ei tähendaks tõelist rikkumise heastamist.*“.²⁸⁷ Kuna tegemist on vaid eelnõuga, ei saa praegu rääkida siseriiklike kohtute poolt praktikas välja mõistetud kahjuhüvitiste suuruste vastavusest EIÕK praktikale, kuid oluline on juba eelnõu etapis tähelepanu pöörata sellele, et mõistliku menetlusaja rikkumise eest väljamõistetava kahjuhüvitise suuruse kindlaksmääramine peab toimuma õiguslikult defineeritud raamides, viidetega Strasbourgi kohtu poolt sarnastes asjades väljamõistetud summadele.²⁸⁸

3.3. Mõningad ettepanekud abinõude tõhususe parandamiseks tsiviil- ja halduskohtumenetluses

3.3.1. Rõhuasetus mõistliku kohtumenetluse aja rikkumise ennetamisele

Eestis ebamõistlikult pikkade tsiviil- ja halduskohtumenetluste ennetamiseks ette nähtud kohtumenetlust kiirendava taotluse analüüsimisel EIÕK praktika valguses ilmnas, et sellise taotluse esitamise peamine puudus seisneb tema väheses mõjus kogu menetluse kestusele, kuna menetluse venimine ei ole enamasti põhjustatud kohtu poolt vajalike menetlustoimingute tegemata jätmisest. Selleks, et kogu menetluse pikkus jääks mõistliku

²⁸⁷ Venice Commission. *Op. cit.*, p 206.

²⁸⁸ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Italia* (1), p 146.

menetlusaja piiridesse, ei piisa ainult menetluse kiirendamiseks vajalike abinõude rakendamisest, vaid arvesse tuleb võtta tegelikke takistusi tsiviil- ja halduskohtumenetluse läbiviimisel mõistliku aja jooksul. Ohtu tuleb näha Itaalia näitel, kes lõi küll ebamõistlikult pikkade kohtumenetlustega tekitatud kahju hüvitamise võimaluse Pinto seaduse näol, kuid ei tegeleunud probleemi põhjuse ehk kohtumenetluste venimisega. See ei toonud kaasa mitte ebamõistliku kohtumenetluse pikkuse peale esitatud kaebuste vähenemist, vaid vastupidi – kaebusi lahendavate Itaalia apellatsioonikohtute niigi suur töökoormus kasvas veelgi, mis pikendas hüvitiste taotluste läbivaatamiseks kulunud aega ja kohtumenetluste kestust. Nüüdseks on Itaalia võimud mõistnud, et ressursse tuleb eraldada ebamõistlikult pikkade kohtumenetluste probleemiga tegelemiseks, mitte Pinto seaduse funktsioneerimise taastamiseks.²⁸⁹

Mõistliku aja jooksul asja arutamise põhimõtte tagamise esimene samm on niisiis tegeleda õigusemõistmise süsteemi tõhustamiseks muutmisega üldiselt, et hoida ära mõistliku menetlusaja rikkumised. Oma arvamustes mõistliku aja jooksul asja õiglase arutamise kohta juhib CCJE tähelepanu teguritele, mida tuleks õigusemõistmise süsteemi tõhusamaks muutmisel arvesse võtta, austades samal ajal õiglase kohtumenetluse põhimõtet. Esmalt rõhutab CCJE õiguskaitsele ligipääsu tagamise olulisust, milleks tuleb levitada kohtusüsteemi toimimise kohta vajalikku teavet, seda nii kohtusse pöördumise võimaluste, kohtukulude, kohtumenetluse võimaliku kestuse kui ka alternatiivsete vaidluste lahendamise meetodite kohta. Alternatiivseid vaidluste lahendamise meetodeid puudutavalt märgib CCJE, et kuigi neid ei saa pidada kohtu ülemäärase töökoormuse vähendamise otseseks viisiks, on nendest vaieldamatult abi, mistõttu tuleks tegeleda konkreetset tüüpi menetlusteks sobivate alternatiivsete vaidluste lahendamise meetodite edasiarendamise ja üldsuse teadlikkuse tõstmisega. Alternatiivsed vaidluste lahendamise meetodid peaksid olema kohtusüsteemiga tihedalt seotud ja kohtunikel peaks olema õigus suunata kohtumenetluse pooli neid kasutama. Tulles tagasi õiguskaitsele ligipääsu tagamise juurde, peab CCJE oluliseks õigusabisüsteemi, mis ei hõlma ainult kohtukulusid, vaid ka nõustamist hagi esitamise mõistlikkuse või vajalikkuse küsimuses. Siinjuures märgib CCJE, et kõigis õigussüsteemides kaldub kohtute töökoormus suurenema valdkondades, kus kulude korvamine on võimalik. Seepärast oleks vaja sisse viia kontrollmehhanism, et hinnata eelnevalt hagide väljavaadet ja välistada õigusabi saamine juhtudel, mil väljavaated või summa ei õigusta tõenäolisi kulutusi. Täitmaks konventsiooni artiklist 6 tulenevat kohustust tagada „asja õiglane ja avalik arutamine mõistliku aja jooksul” peaksid riigid tagama piisavad ressursid ja kohtud peaksid kohtuasju

²⁸⁹ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee täitmise aruanne *Gaglione jt v Italia* kohta. *Op. cit.*

arutama viisil, mis on õiglane ja proportsionaalne nii konkreetsete poolte suhtes kui teiste hagejate ja üldsuse suhtes. See tähendab kohtuasja läbiviimist selliselt, et võimaldab pooltel saada õiguskaitset kulutustega, mis on vastavuses vaidlusküsimustega, kaalulolevate summadega ja kohtu enese ressursidega, võimaldades kohtul ka teiste hagejate vaidluste lahendamisele piisavalt aega pühendada.²⁹⁰

Kohtumenetluste läbiviimiseks kuluv aeg sõltub otseselt ka kohtute töökoormusest. Kohtute suur töökoormus olemasolevate ressursside juures on probleem ka Eestis, mille tõttu kohtumenetlust kiirendaval taotlusel ei pruugi praktikas kohtumenetluse kogupikkusele suurt mõju olla. CCJE annab kohtute töökoormust ja kohtuasjade juhtimist puudutavalt olulisi soovitusi. Esmalt rõhutab CCJE kohtusüsteemile piisavate ressursside tagamise vajadust. Kohtuasja on võimalik mõistliku aja jooksul võimalik läbi vaadata siis, kui kohtul on olemas tulemuslikuks tegevuseks vajalikud piisavad rahalised vahendid ja ressursid.²⁹¹ Siinjuures on oluline konsulteerida ka kohtunikega, kellel peaks olema õigus kaasa rääkida õigusemõistmise ja selle prioriteetide kujundamises. Kohtu töökoormuse muutustele reageerimiseks soovitab CCJE paindlikkust, mis võimaldab kohtunikke või kohtuasju ühest kohtust teise üle viia. Samas hoiatab CCJE, et see ei tohi asendada ressursside puudumist ehk töökoormusega normaalseks toimetulekuks vajalikku kohtunike arvu. Kohtute töökoormust vähendab ka kohtunike vabastamine õigusemõistmise välistest ja mittevajalikest ülesannetest, andes kohtunikutöö välised ülesanded teistele organitele või isikutele ja tagades kohtunikele tugeva õigusliku kvalifikatsiooniga abilised.²⁹²

Kohtumenetluse kiirust mõjutab ka kohtuasjade aktiivne juhtimine kohtunike endi poolt. Kohtunik peab saama tegutseda niisuguses õigusaktide ja menetluslikus raamistikus, mis laseb tal vabalt otsustada tõhusalt kasutada kohtuasja nõuetekohaseks lahendamiseks vajaminevat ajaressurssi.²⁹³ Selles kontekstis on CCJE hinnangul kõige olulisem, et päris algusest peale ja kogu menetluse vältel kontrolliks kohtunik menetluse ajakava ja kestust, pannes paika tähtajad ja omades õigust keelduda istungite edasilükkamisest ka vastu poolte tahtmist. Pooltelt tuleks juba varases faasis nõuda, et nad oma nõuded ja tõendid täpselt

²⁹⁰ CCJE arvamus nr 6 (2004). *Op. cit.*, p 13-14, 21, 70, 103-104, 140-141, 160.

²⁹¹ CCJE arvamus nr 2(2001) kohtute finantseerimise ja haldamise kohta, pidades silmas kohtusüsteemi töö tõhusust ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklit 6, p 3. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/486/CCJE%282001%29op2.pdf> (20.04.2012).

²⁹² CCJE arvamus nr 6(2004). *Op. cit.*, p 52-55, 57, 60, 65-66.

²⁹³ CCJE arvamus nr 11(2008). *Op. cit.*, p 13.

määratleksid ning nende juurde ka jääksid ning kohtunikel peaks nii esimeses astmes kui edasikaabe korral olema õigus välistada muudatusi või uut materjali.²⁹⁴

Kohtumenetluse ajakava ja tähtaegade kehtestamise heaks eeskujuks on Põhja-Euroopa riigid. Kuna jäikade, seadusega ette nähtud tähtaegade ja ajapiiride puuduseks on nende mittetäitmisega kaasnev avalikkuse usaldamatus ja pahameel, kasutatakse põhjamaades mitmesuguseid paindlikumaid ajalimiite, mis on välja töötatud valitsuse poolt või kohtu enda poolt.²⁹⁵ Näiteks Norras on tsiviilasjas otsuse tegemiseks esimese astme kohtus soovituslikuks ajaks kehtestatud kuus kuud; Soome kõrgemas halduskohtus on eesmärgiks aga haldusasja arutamine keskmiselt 10 kuu jooksul, kuid 25% asjade arutamine peaks toimuma vähem kui nelja nädalaga ja 35% asjade arutamine kuue kuni 9 kuuga. Lisaks sellele on teatud liiki asjade arutamise kiirus erilise tähelepanu all. Need nn prioriteetsed asjad langevad kokku sellega, mille puhul ka EIÕK nõuab asjade kiiremat arutamist arvestades olulist huvi, mis kaebaja jaoks kohtuasjas kaalul on. Rootsis on sellisteks asjadeks näiteks perekonnaasjad, Norras lapse hooldusõiguse küsimused ja töövaidlused. Kuna tsiviilasjades mõjutab menetluse pikkust ühelt poolt kohtute ja menetluste osapoolte vaheline suhtlus ja teiselt poolt kohtute ja advokaatide vaheline suhtlus, tagatakse põhjamaades mõistlikku menetlusaega tsiviilkohtumenetluses ka põhjaliku ajaplaneerimisega, millesse on kaasatud kõik menetluse osapooled. Näiteks Norras peab kohtunik menetluse algul kokku leppima ajakava kõikide osapooltega ja välja selgitama võimalikud takistused, mis on seotud hagi aluse, tõendite ja muuga.²⁹⁶

Sama oluline kui õigusemõistmise süsteemi tõhustavate meetmete väljatöötamine on ka õigusemõistmise süsteemi kvaliteet ja selle hindamine, kusjuures produktiivsus ei võrdu kvaliteediga, kohtumenetluse kiirus on vaid üks kvaliteedi elementidest.²⁹⁷ CCJE poolt välja pakutud soovitused kvaliteedi hindamise kohta²⁹⁸ vääriksid tegelikult eraldi käsitlemist, kuid käesoleva töö kitsast eesmärki arvestades neile põhjalikult ei keskenduta. CCJE rõhutab, et õigusemõistmise kvaliteet sõltub sellest, kas kohtusüsteemile on eraldatud piisavalt inim-, finants- ja materiaalseid ressursse ning kuidas süsteemi sees säilitatakse iga kohtuniku finantstagatised, juhtides veel kord tähelepanu vajadusele suunata kohtusüsteemi piisavad

²⁹⁴ CCJE arvamus nr 6 (2004). *Op. cit.*, p 90-102, 122-125.

²⁹⁵ Paindlikumad tähtajad on näiteks optimaalsed tähtajad, soovituslikud tähtajad, samuti nn eesmärgi- ehk protsenditähataegad (teatud hulk kohtuasju peab olema lõpule viidud lühikese tähtaja jooksul, ülejäänud osa veidi pikema tähtaja jooksul).

²⁹⁶ J. Johnsen, M. Smolej. Time management of justice systems: a northern European study. Adopted by the European Commission for the Efficiency of Justice at its 8th plenary meeting. Stasbourg: Council of Europe 2007, lk 16, 18-20, 23. Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/GestionTemps_en.pdf (20.04.2012).

²⁹⁷ CCJE arvamus nr 11(2008). *Op. cit.*, p 26.

²⁹⁸ CCJE arvamus nr 6(2004). *Op. cit.*, p 31-38; CCJE arvamus nr 11(2008). *Op. cit.*, p 57-75.

ressursid. Samuti toob CCJE välja, et õigusemõistmise kvaliteeti võib mõjutada õigusaktide liiga sagedas muutmine, ebaselged seadused ja puudujäägid menetluslikus raamistikus.²⁹⁹ Arvestades, et enamik kohtusüsteemi talitushäireid tekivad mitmete tegurite omavahelisest koordineerimatusest, leiab CCJE, et kõige parem oleks hinnata õigusemõistmise toimimist mitte ainult kohtu tegevust mõõtvate näitajate kogumisega (nt kui kaua võtab asja lahendamine aega), vaid veel laiemas kontekstis – õigusemõistmise ja muude muutujate (kohtunikud, advokaadid, kohus, kohtupraktika, õigusaktid jt) vastastikusel toimes. Andmete kogumine ja jälgimine peaksid toimuma regulaarselt ning sõltumatute asutuste vastavad protseduurid peaksid võimaldama kohtute kiiret vastavusse viimist muutuva töökoormusega.³⁰⁰

Jälgimistegevuse olulisusele juhib tähelepanu ka CEPEJ, kes on töötanud välja nõuded jälgimisstruktuurile, mis tähendab kohtumenetluse kestuse jälgimist ja koheste ennetavate sammude astumist ülemääraste viivituste esinemisel.³⁰¹ Nende nõuete kohaselt peaks riik kohtumenetluse pikkuse jälgimiseks looma meetmed, mis tunnevad kohe ära ülemäärased viivitused kohtumenetluse ning hoiatavad kohe asjassepuutuvaid isikuid või asutusi eesmärgiga ära hoida mõistliku menetlusaja rikkumine. Sellise jälgimisstruktuuri loomisel ja vastutuse määratlemisel peaks muuhulgas silmas pidama, et oleks olemas isik või asutus, kes vastutab konkreetse menetluse käigu ja viivituste leidmise eest. Vastutaval isikul või asutusel peaks olema võimalus astuda samme viivituste lahendamiseks, nende ärahoidmiseks tulevikus või menetluse kiirendamiseks või kohustus teatada lubamatutest viivitustest kohtule või ametivõimudele. Ette tuleks näha vajalikud meetmed ka vastutavate isikute endi suhtes, kui nad ei täida oma kohustusi või ei saavuta nõutud tulemusi.³⁰² Selline jälgimissüsteem peaks olema osa siseriiklikest ennetavatest abinõudest artikli 13 mõistes, et tagada õigusemõistmine mõistliku aja jooksul.³⁰³

Eestis sellist jälgimisstruktuuri kehtestatud ei ole. Kohtute seaduse § 6 lõike 1 kohaselt korraldab kohtunik oma tööaja iseseisvalt, olles kohustatud oma kohustused täitma mõistliku aja jooksul, arvestades seaduses ettenähtud menetlustähtaegu. Seega on kohtunikud küll kohustatud jälgima, et kohtumenetluse läbiviimisel järgitakse menetlustähtaegasid ja põhiseadusest ning konventsioonist tulenevat kohustust tagada õigusemõistmine mõistliku aja

²⁹⁹ CCJE arvamus nr 11(2008). *Op. cit*, p 12 ja 14.

³⁰⁰ CCJE arvamus nr 6(2004). *Op. cit*, p 39 ja 46-48.

³⁰¹ European Commission for the Efficiency of Justice. Time management checklist. Strasbourg, 2005. Arvutivõrgus: http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706170227_Coe.Timemanagementchecklist.doc.pdf (21.03.2012).

³⁰² Time management checklist. *Op. cit*, lk 6.

³⁰³ Sellise soovitusete Veneetsia komisjon. – Venice Commission. *Op. cit*, p 199.

jooksul, kuid neil puudub otsene seadusest tulenev kohustus ennetavalt reageerida ning vastutus, kui nad seda ei tee. Samuti puudub kohtunikel võimalus praktiliste sammude astumiseks juhul, kui menetlus venib neist sõltumatutel põhjustel. Kohtu esimehe pädevusse kuulub kohtute seaduse § 45 lõike 1¹ kohaselt õigus rakendada kohtumenetluse mõistliku aja jooksul lõpule viimiseks sobivat korraldavat abinõu, kui kohtunik ei tee vajalikku menetlustoimingut või ei ole menetluse korralduse tõttu tagatud menetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul, kuid (distsiplinaar-) vastutuse küsimus tõusetub ikkagi ainult siis, kui kohtunik on süüliselt jätnud oma ametikohustused täitmata või neid mittekohaselt täitnud. Kohtu esimehe ülesanne rakendada sobivat korralduslikku abinõud mõistliku menetlusaja tagamiseks on seotud kohtuniku üle järelevalve teostamise, mitte mõistliku menetlusaja jälgimise ja tagamise funktsiooniga.

Eelpool toodust tuleneb, et ainuüksi kohtumenetluse poolele võimaluse loomine menetlust kiirendava taotluse esitamiseks ei suuda garanteerida, et konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul ei rikutaks, arvestades eriti asjaolu, et kohtumenetluse venimise põhjused Eestis ei seisne esmajoones vajalike menetlustoimingutega viivitamises. Konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku menetlusaja nõude täitmine eeldab mitte üksikisiku-, vaid riigipoolset aktiivset ennetustööd, mille juures on kõige olulisem kogu kohtusüsteemi toimimise tõhustamine ja tõrgeteta toimimise tagamine ning kohtumenetluse kestuse pidev jälgimine.

3.3.2. Mõistliku kohtumenetluse aja rikkumise eest riigi vastutust sätestava regulatsiooni täiustamine tõhusa abinõuga riikide eeskujul

Nagu selgus hüvitava abinõu tõhusust analüüsides, on hüvitava abinõu kaks kõige suuremat puudust piiratud nõudeõiguse alus, mis näeb ette kahju hüvitamise ainult juhul, kui kohus on süüliselt rikkunud menetlusõiguse normi, ning tavalisest kahju hüvitamisest erineva menetluskorra puudumine mõistliku menetlusaja rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks, mis oleks piisavalt kättesaadav ja kiire ning kus kahju hüvitise suuruse üle otsustamisele kehtiksid selged kriteeriumid.

EIOK praktikast tulenevalt oleks õige näha kahju hüvitamiseks ette objektiivne õiguslik alus, mis annab kohtumenetluse poolele kahju hüvitamise õiguse põhjusel, et tsiviil- või halduskohtumenetluse läbiviimisel on rikutud tema õigust õigusemõistmisele mõistliku aja

jooksul. Selline objektiivne alus on sätestatud näiteks Makedoonias, Sloveenias, Horvaatias ja Slovakkias, Poolas ja Itaalias. Poola 17.06.2004 seaduse artikkel 2 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt: „*Kohtumenetluse osapool võib esitada kaebuse, et tema õigust kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul on rikutud, kui kohtumenetlus on kestnud rohkem, kui on vajalik kohtuasja faktiliste asjaolude ja õiguslike küsimuste uurimiseks, või kauem, kui on vajalik kohtuotsuse täitmiseks või täitemenetluse lõpuleviimiseks.*“³⁰⁴ Itaalia Pinto seaduse § 2 lõige 1 sätestab kahjuhüvitistõue alusena „*varalise või mittevaralise kahju tekkimine Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artiklis 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku menetlusaja nõude rikkumise tõttu.*“³⁰⁵ Ka kahju hüvitamise alus mõistliku menetlusaja rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks Eesti riigivastutuse seaduses peaks olema sätestatud sarnasel objektiivsel alusel, mitte piiratud kohtu süülise vastutusega menetlusõiguse normi rikkumise korral.

Mis puudutab kahju hüvitamise menetlust ennast, siis esiteks tuleks kindlaks määrata kahju hüvitamise taotlusi lahendav organ. Tõhusateks meetmeteks on EIÕK pidanud näiteks Poola ja Makedoonia abinõu, kus hüvitise saamiseks esitatud taotlusi lahendab ülemkohus, kes hindab ka mõistliku menetlusaja nõude rikkumist. Makedoonia ülemkohtusse on loodud mõistliku menetlusaja kaebuste menetlemise instants, mis on kahetasemeline ning võimaldab seega ka otsuste edasikaebamist. Itaalias on lahendab hüvitise taotlusi apellatsioonikohus ning need taotlused on vaidlustavad kassatsioonikohtus. Sloveenias tuleb esmalt läbida kohtueelne menetlus, mille eesmärk on jõuda kokkuleppele õiglase hüvitise suuruse osas; kui kokkuleppele ei jõuta, on isikul õigus nõuda kahju hüvitamist üldkohtus.

Nii kehtiva kui ka uue riigivastutuse seaduse eelnõu kohaselt tuleb taotlus kahju hüvitamiseks esmalt esitada Justiitsministeeriumile, misjärel tekib isikul halduskohtusse pöördumise õigus. Selline regulatsioon uue riigivastutuse seaduse eelnõus tõenäoliselt aga muutub, kuna eelnõu menetlemisel Riigikogus tõusetus nii kohtumenetluses tekitatud kahjunõuete kui ka teiste uute riigivastutusunõuete kohtualluvuse küsimus. Diskussioon tekkis Riigikohtu üldkogu 22. märtsi 2011.a otsuse pinnalt, millega tunnistati riigivastutuse seadus põhiseadusega vastuolus olevaks osas, mis ei võimaldanud mittevaralise kahju hüvitamist. Otsuses käsitleti *obiter dictum* korras ka kohtumenetluses tekitatud kahju hüvitamise nõuete kohtualluvuse küsimust. Üldkogu märkis, et kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvitamise otsustamine riigivastutuse seaduse senikehtivate põhimõtete alusel võib kaasa tuua üldkohtu lahendite allutamise

³⁰⁴ Poola 17.06.2004 mõistliku menetlusaja rikkumise kaebuste seaduse artikkel 2 lõige 1. – EIÕK 01.03.2005, 24549/03, *Michalak v Poola*.

³⁰⁵ Itaalia 24.03.2001 seadus nr 89, nn Pinto seadus. – EIÕK 06.09.2001, 69789/01, *Brusco v Itaalia*.

halduskohtu kontrollile, mis on kohtusüsteemi terviklikkust ja ülesehitust arvestades ebamõistlik lahendus ja ei aita kaasa tõhusale ja lünkadeta õiguskaitse tagamisele.³⁰⁶ Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas uute riigivastutuse nõuete küsimust 21. novembril 2011.a ja otsustas toetada lahendusvarianti, mille kohaselt riigivastutuse nõudeid lahendab sama kohtuharu, mille alluvuses oleva menetluse käigus on kahju tekkinud.³⁰⁷ EIÕK praktikaga kooskõla aspektist on selline otsus tervitatav, kuna see väldib ühe kohtuharu sekkumist teise kohtuharu tegevusse.³⁰⁸

Teiseks tuleks ebamõistliku menetluse pikkuse tõttu kantud kahju hüvitamise nõuete lahendamise regulatsiooni üle vaadata nii menetluse kiiruse kui ka ligipääsetavuse aspektist. EIÕK praktika kohaselt ei heasta mõistliku menetlusaja rikkumist selline abinõu, mille menetlus ise ei jää mõistliku menetlusaja raamidesse. Seetõttu peaks mõistliku menetlusaja rikkumise nõuete lahendamine olema reguleeritud teistsuguste normidega kui tavaline kahju hüvitamine. EIÕK praktikas leidub näide selle kohta, kus EIÕK ei pidanud võimalust nõuda mõistliku menetlusaja rikkumise alusel kahjuhüvitist halduskohtus tõhusaks abinõu, kuna seadus ei näinud ette võimalust menetleda kohtumenetluse viivituste peale esitatud kaebusi prioriteetselt või teistsuguse korra kohaselt, mistõttu oli abinõu tõhusus ohtu seatud, arvestades kohtumenetluste pikka kestust.³⁰⁹ Seetõttu võib olla õigustatud tavalisest rangemate tähtaegade kehtestamine ja teatud määral edasikaebamise õiguse piiramine.³¹⁰ Samuti peaks uue riigivastutuse seaduse eelnõuga kaasas käima ka riigilõivust vabastus või soodsam riigilõiv. Mõistliku menetlusaja nõude rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks kohtusse pöördumisel ei tohi takistuseks saada ülemäära suured kulud, vaid hüvitava abinõu kättesaadavus peab olema tagatud kõigile kannatanutele.

Väga oluline on ka mõistliku menetlusaja nõude rikkumise piisav heastamine, mis sõltub kahjuhüvitise suuruselt. Väljamõistetud hüvitise ebapiisav suurus, võrreldes EIÕK praktikaga, on osutunud probleemiks mitmetes riikides (nt Itaalia).³¹¹ Kuna väljamõistetava hüvitise suurus on otseses seoses sellega, kas hüvitav abinõu on piisav rikkumise heastamiseks, välistades seega Strasbourgi kohtusse pöördumise võimaluse, peaks taotlust lahendavale organile olema ette nähtud kas konkreetsed kriteeriumid, kuidas arvutada

³⁰⁶ RKPSJKo 3-3-1-85-09, p 128.

³⁰⁷ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 21.11.2011 protokoll nr 32 riigivastutuse seaduse eelnõu 7 SE II-1 menetlemisel. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emslain&content_type=text/html&u=20120429130126&file_id=1451128&etapp=21.11.2011&fd=29.11.2011 (20.04.2012).

³⁰⁸ Asjas *Belinger v Slovenia* märkis EIÕK Sloveenia abinõu tõhususe hindamisel ära vastuolu selles, kui tsiviilkohtumenetluse pikkust hindab halduskohus. - EIÕK 02.10.2001, 42320/98, *Belinger v Slovenia*.

³⁰⁹ EIÕK 02.10.2001, 42320/98, *Belinger v Slovenia*.

³¹⁰ Sellise soovitusete näiteks Veneetsia komisjon. – Venice Commission. *Op. cit.*, p 209.

³¹¹ EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Italia* (1).

mõistliku menetlusaja rikkumisega tekkinud mittevaralise kahjuhüvitise suurus, või kohustus lähtuda EIÕK poolt sarnastes asjades väljamõistetud kahjuhüvitiste suurusest.

Ebamõistliku kohtumenetluse pikkusega tekitatud kahju hüvitamist võimaldava regulatsiooni peaks üle vaatama ka kohtumenetlust kiirendava meetme valguses. EIÕK praktika võib kokku võtta selliselt, et kohtumenetluse ebamõistlikku kestust ennetav abinõu ja juba toimunud rikkumise eest hüvitist pakkuv abinõu peaksid moodustama ühe terviku, mis pakub kättesaadavat, piisavat ja tõhusat heastamist mõistliku menetlusaja nõude rikkumise eest. See tähendab ka probleemi käsitlemist laiemalt, kui ainult seaduse täiendamist vastava alusega kohtumenetluse kiirendamise ja kahju hüvitamise nõudmiseks. Siin võiks eeskujuks olla Sloveenia, kus ennetav ja hüvitav abinõu on välja töötatud laiaulatusliku projekti raames, mis hõlmab ka struktuurseid ja halduslikke ümber korraldusi kohtusüsteemis ning näeb ette piisavad rahalised vahendid, et tagada kohtumenetluste läbiviimine mõistliku aja jooksul.

Viimaks, tõhusa abinõu tagamisel omab erilist tähendust Strasbourgi kohtupraktika pidev jälgimine. Kooskõla saavutamine siseriikliku regulatsiooni ja konventsiooni vahel ei peaks olema ettekääne sellele, et vastutus konventsiooni tõhusa kohaldamise eest jääks edaspidi ainult kohtutele. Soovitav on järgida nende riikide eeskju, näiteks Holland, kes on loonud spetsiaalse menetluskorra hindamiseks kõigi uute seaduseelnõud kooskõla konventsiooni ja Strasbourgi kohtupraktikaga.³¹²

³¹² Blackburn. *Op. cit.*, lk 50.

KOKKUVÕTE

Käesolev töö uuris konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul tsiviil- ja halduskohtumenetluses ning riigi kohustust näha artikli 13 alusel ette tõhus abinõu selle õiguse kaitseks. Nii artikli 6 lõikes 1 kui artiklis 13 sätestatud õiguste sisu avamine näitas EIÕK praktika olulisust konventsiooniga tagatud õiguste sisustamisel, samuti EIÕK käsitletute teatavat muutmist ajas. See viitab vajadusele arvestada EIÕK praktikat konventsioonis sätestatud õiguste kaitsmisel siseriiklikul tasandil. Käesoleva töö esimeseks eesmärgiks oli seega teha erinevate siseriiklike abinõude tõhusust hindavate EIÕK lahendite ja otsuste põhjal üldistus selle kohta, milline on EIÕK praktika kohaselt tõhus abinõu artikli 13 mõistes, et tagada õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. Töö teiseks eesmärgiks oli analüüsida, kas Eestis tsiviil- ja halduskohtumenetluse mõistliku aja kaitseks ettenähtud abinõud vastavad EIÕK praktikas väljakujunenud tõhusa abinõu kriteeriumidele või peaks Eesti konventsioonis tulenevate kohustuste täitmiseks täiendavaid samme astuma.

Erinevate siseriiklike abinõude tõhusust hindavast EIÕK praktikast tegi käesoleva töö autor järgmised üldistused selle kohta, millistele kriteeriumidele peab vastama tõhus siseriiklik abinõu mõistliku menetlusaja kaitseks. Esiteks pakub EIÕK alternatiivi ennetava abinõu ja hüvitava abinõu vahel. Esimene on mõeldud kohtumenetluse ebamõistlikku pikkust ära hoidma, teine aga heastab mõistliku menetlusaja rikkumised tagant järele, võimaldades välja mõista kahjuhüvitise. EIÕK praktikat analüüsides aga selgus, et ennetaval abinõul on olulised eelised hüvitava abinõu ees ning ennetav või hüvitav abinõu üksi suudab ainult erandlikel juhtudel olla tõhusaks abinõuks artikli 13 mõistes. Seega on alternatiivne valik kahe meetme vahel pigem teoreetiline ning artiklist 13 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevate kohustuste täitmiseks tuleks siseriiklikus õigussüsteemis ette näha nii mõlemad abinõud. Teiseks peab iga abinõu mõistliku menetlusaja kaitseks sisaldama mõistliku menetlusaja nõude rikkumise tunnistamist, mille tulemusena antakse rikkumise ohvrile võimalus kasutada sobivat meetet rikkumise heastamiseks. Kolmandaks on oluline abinõu tõhusus nii teoorias kui praktikas. Abinõu tulemuseks peab olema kas menetluse kiirendamine või kahju hüvitamine, mida peab näitama seaduse selge sõnastus või siseriiklik (kohtu-) praktika. Sellega seondub ka abinõu loomise viis – spetsiaalselt mõistliku menetlusaja rikkumiste kaitseks loodava regulatsiooni puhul võib sellise abinõu tõhusust eeldada ja kohtupraktika kujunemiseks jätab EIÕK nn katseaja. Siseriiklikult regulatsioonilt oodatakse ka selget õiguslikku alust, mis määrab kindlaks kaebuse vastuvõetavuse kriteeriumid, kaebust lahendava organi, menetluse

läbiviimise korra ja sellise abinõu kasutamise õiguslikud tagajärjed. Samuti ei ole tõhusad abinõud, mis ei anna kohtumenetluse poolele isiklikku õigust, vaid mille puhul on tegemist võimude diskretsiooniõigusega. Abinõul peab sundima riiki teostama oma järelevalvefunktsiooni ja järelevalve käigus tehtud otsusel peab selge õiguslik mõju kaebaja jaoks – see peab viima kas kaebajat puudutava kohtumenetluse ebamõistliku pikkuse ennetamiseni või mõistliku menetlusaja rikkumise eest hüvitise väljamõistmiseni.

Ennetava abinõu tõhususe kohta võimaldas EIÕK praktika jõuda järgmistele järeldustele. Ennetava abinõu tõhusust mõõdetakse selle järgi, kas abinõu suudab ära hoida mõistliku menetlusaja rikkumised. Enamasti kasutatakse ennetava abinõuna kohtumenetluse kiirendamist. Seda abinõu kasutades peab nii teoorias kui praktikas olema võimalik pooleliolevat menetlust kiirendada ja mõistliku menetlusaja rikkumist vältida. Seega peab kaebust lahendaval organil olema piisavalt lai pädevus ja sanktsioonide rakendamise õigus. Samuti peab abinõu enda menetlus olema piisavalt kiire, et see ei pikendaks kogu kohtumenetluse pikkust, mis tingib vajaduse kehtestada menetluse kiirust ja menetlemise korda puudutavad erireeglid selliste kaebuste lahendamiseks. Kõige olulisem ennetava abinõu tulemuse seisukohalt on aga kiirendava abinõu tegelik mõju kogu kohtumenetluse pikkusele. Kui ennetava abinõu väljatöötamisel ei ole arvesse võetud tsiviil- ja halduskohtumenetluste venimise tegelikke põhjusi, ei pruugi menetlust kiirendaval taotlusel olla piisavat mõju kogu kohtumenetluse pikkusele ning see ei võimalda mõistliku menetlusaja rikkumisi ära hoida.

EIÕK praktika põhjal tegi käesoleva töö autor alljärgnevad üldistused hüvitava abinõu tõhususe tingimuste kohta. Esiteks nõuab tõhus hüvitav abinõu objektiivset kahju hüvitamise alust, mis on seotud tsiviil- või halduskohtumenetluse ebamõistliku kestusega. Kahju hüvitamise alus ei tohi olla liiga kitsas ja seotud kellegi süüga. Kui alus on väga üldine, tuleb see sisustada kohtupraktikaga. Teiseks peab hüvitise taotlemise menetlus olema kõigile kannatanutele kättesaadav. See tähendab, et kaebuse esitamise ja hüvitise kättesaamisega kaasnevad kulud peavad jääma mõistlikkuse piiridesse ja ei tohi takistada kahju hüvitamise nõudmist. Kolmandaks ei tohi hüvitamise menetlus ise rikkuda õigust menetlusele mõistliku aja jooksul. See võib tingida vajaduse kehtestada tavalistes kahju hüvitamise korrast erineva menetluskorra, kuid samal ajal tuleb silmas pidada, et hüvitise taotlemise menetlus peab olema kooskõlas artiklis 6 sätestatud teiste õiglase menetluse nõuetega. Oluline on ka hüvitise väljamaksmiseks kulunud aeg, mis ei tohi ületada kuut kuud otsuse jõustumisest. Riigi rahaliste raskustega seotud vabandused ei ole arvestatavad. Neljandaks, mis puudutab kahjuhüvitist ennast, siis väga oluline on hüvitise suurus, mis ei tohi täielikult sõltuda võimude diskretsiooniõigusest, vaid peab olema piisav ja kooskõlas EIÕK praktikas sarnastes

asjades väljamõistetud kahjuhüvitiste suuruslega. Seejuures peab juba õiguslik alus sätestama selgelt, kuidas hüvitist arvutatakse või kui suurt hüvitist on võimalik oodata. Viiendaks, kuna ebamõistliku pikkusega menetlused põhjustavad isikutele ennekõike mittevaralist kahju, peab olema võimalik mitterahalise kahju hüvitamine, seda nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele. Viimaks peab tõhus hüvitav abinõu toimima tagasiulatuvalt ja heastama enne selle jõustumist aset leidnud viivitused veel lõpetamata menetlustes ja nendes lõpetatud menetlustes, kus kaebus on juba EIÕKile esitatud või võidakse esitada.

EIÕK praktika põhjal tehtud üldistusi kasutas töö autor Eesti abinõude tõhususe hindamiseks, mille tulemusel leidis kinnitust hüpotees, et Eestis hiljuti loodud abinõud, mis peaksid tagama artikli 6 lõikes 1 sätestatud õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul tsiviil- ja halduskohtumenetluses, ei vasta kõikidele EIÕK praktikas kujunenud tõhusa abinõu kriteeriumidele.

Käesoleva töö autori hinnangul vastavad Eestis kehtestatud abinõud EIÕK praktikale selles osas, et mõistliku kohtumenetluse aja kaitseks on otsustatud luua nii ennetav abinõu kohtumenetlust kiirendava taotluse esitamise vormis (tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja halduskohtumenetlus seadustiku muudatused) kui hüvitav abinõu riigi vastutuse kehtestamises mõistliku menetlusaja rikkumistega tekitatud kahju hüvitamiseks (uus riigivastutuse seaduse eelnõu). Lahendus, mis kombineerib mõlemat abinõu liiki ja on välja töötatud kaitsmaks õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul, on kooskõlas EIK praktikaga. Mõlema abinõu kasutamisele eelneb mõistliku aja nõude rikkumise või rikkumise ohu tunnistamine. Samuti annab abinõu kohtumenetluse poolele isikliku õiguse ja sunnib riiki teostama oma järelevalvefunktsiooni, mille tulemus saab mõjutada kaebaja õigust kohtumenetluse läbiviimisele mõistliku aja jooksul. Menetlust kiirendava taotluse puhul on olemas ka selge õiguslik alus, kus on kirjas kaebuse vastuvõetavuse kriteeriumid, läbivaatamise kord ja tähtajad ning edasikaebamise võimalused. Kohtutel on menetluse kiirendamise taotlusi lahendades piisavalt lai pädevus, et astuda vajalikke samme menetluse kiirendamiseks ning põhimõtteliselt on ka kõrgema kohtu kontrolli ja kohtu esimehe teenistusliku järelevalve koosmõjus täidetud ka piisavate sanktsioonide nõue, et tagada taotlustes nõutud abinõude rakendamine praktikas. Uue riigivastutuse seaduse eelnõu on EIÕK praktikaga kooskõlas selle poolest, et näeb ette konkreetse õigusliku aluse mõistliku menetlusajaga tekitatud kahju hüvitamiseks ja võimaldab välja mõista kahjuhüvitise mittevaralise kahju eest, mille tekkimist mõistliku menetlusaja rikkumisel eeldatakse, seda ka juriidilistele isikutele.

Tsiviil- ja halduskohtumenetlust kiirendavat taotlust ei saa aga pidada EIÕK praktikaga kooskõlas esiteks abinõu enda menetlemisele kuluva aja ja teiseks piisava mõju puudumise tõttu kogu kohtumenetluse kestusele. Menetlust kiirendava taotluse lahendamiseks ei ole ette nähtud erikorda, mille kohaselt neid menetletaks viivitamata või prioriteetselt. Selliste taotluste menetlemine tavalise määruskaebuse korras ei pruugi tagada seda, et kiirendava taotluse rahuldamise tulemusena vajaliku menetlustoimingu tegemine aitab kohtumenetluse lõpule viia mõistliku aja jooksul. Samuti ohustab sellise taotluse tõhusust tingimus, et enne taotluse esitamist peab asi kohtu menetluses olema vähemalt üheksa kuud. Nimetatud nõue täidab küll põhjendamatute taotluste esitamise vältimise eesmärgi, kuid käesolevas töös on näidatud, et paljudel juhtudel, eelkõige kohtutelt erilist hoolt (kiirust) nõudvates asjades võib menetlustoimingu tegemine pärast nn üheksa kuu pikkust ooteperioodi ja seejärel taotluse menetlemist tavalise määruskaebuse korras olla liiga hilja, et tagada kogu menetluse mõistlik kestus. Kiirendava taotluse tõhususe kõige suurem puudus seisneb aga tema väheses mõjus kogu kohtumenetluse kestusele. Kiirendava taotluse esitamise aluseks on kohtu poolt mõjuva põhjuseta vajaliku menetlustoimingu tegemata jätmine. Ülevaade tsiviil- ja halduskohtumenetluse venimise peamistele põhjustele Eestis näitas, et probleemiks ei ole kohtu poolt menetlustoimingute tegemata jätmine, vaid menetlusedokumentide kättetoimetamine ja kohtutele lisaks õigusemõistmisele antud ülesannete täitmine ebapiisavate ressursside tingimustes. Töös analüüsitud EIÕK praktika toob aga väga selgelt välja, et tõhusa ennetava abinõu loomisel tuleb lähtuda peamistest takistustest ebamõistliku kohtumenetluse kestuse kujunemisel, vastasel juhul ei ole tegemist praktikas tõhusa abinõuga, mis suudaks mõistliku menetlusaja rikkumised ära hoida.

Hüvitava abinõu suurim puudus tõhususe kriteeriumide täitmisel on aga kahju hüvitamise rangete tingimustega piiratud õiguslik alus. Esiteks seab see tingimuseks kohtu poolt menetlusõiguse normi süülise rikkumise vähemalt raske hooletuse tõttu. Nagu öeldud, ei ole tsiviil- ja halduskohtumenetluste venimise põhjused Eestis seotud menetlustoimingute tegemata jätmisega, mistõttu kitsendab selline tingimus oluliselt kahju hüvitamise alust ja ei anna mõistliku menetlusaja rikkumise tõttu kahju kandnud kohtumenetluse poolele õigust kahju hüvitamist nõuda. Samuti muudab kahju hüvitamise väga piiratuks vastutuse piiramine tahtluse ja raske hooletusega. Küsimusi tekitab ka eraõiguslike süü vormide kasutamine avalik-õiguslikus suhtes ehk millisel juhul saab rääkida kohtu poolt käibes vajaliku hoole järgimisest või mittejärgimisest. Töös analüüsitud EIÕK praktika kohaselt peavad kohtud isegi õigussüsteemides, kus kehtib dispositiivsuse põhimõte, tagama kohtuasja kiire arutamise. Samuti ei ole EIÕK praktika kohaselt riigile omistatavad mitte ainult kohtu süü

tõttu tekkinud viivitused, vaid ka laiemalt õigussüsteemi ebaefektiivsusest tingitud viivitused. Ressursside puudus ja kohtute ülekoormus ei ole siinjuures vabanduseks. Seega piirab kahjuhüvitise väljamõistmise sidumine kohtu süüga oluliselt hüvitava abinõu kasutamist mõistliku menetlusaja rikkumise heastamiseks. Kahju hüvitamise nõudmise teine tingimus, mis näeb ette kohustus kasutada enne kahju hüvitamist ennetavat abinõu, on iseenesest küll kooskõlas EIÕK praktikaga, kuid ebaselge on see, kas kahju hüvitamist võib nõuda ka poolelioleva kohtumenetluse jooksul ja kas ennetava abinõu kasutamise kohustus vabastab isiku väga piiravast nn esmase õiguskaitsevahendi kasutamise kohustust, mida riigivastuse seadus üldise kahju hüvitamise eeldusena ette näeb. EIÕK praktikaga oleks kooskõlas jaatav vastus mõlemale küsimusele. Õigusselguse põhimõttest tulenevalt vajaks säte selles osas täpsustamist.

EIÕK praktikaga ei ole kooskõlas ka hüvitava abinõu kättesaadavus ja selle abinõu kasutamise kiirus. Riigivastutuse seadus näeb ette kahju hüvitamise taotluse esitamise esmalt Justiitsministeeriumile, mis peaks andma hinnangu kohtu tegevusele (menetlusõigusnormi süülisel rikkumisele kohtu poolt). See ei pruugi olla kooskõlas võimude lahususe printsiibiga, eriti kui kahju hüvitamise taotlus esitatakse veel lõpetamata kohtumenetluse käigus mõistliku menetlusaja rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks. Ilmselt jõuavad praktikas suurem osa kahju hüvitamise taotlustest siiski kohtusse, mille puhuks ei ole aga ette nähtud tavalisest väiksemat riigilõivu või riigilõivust vabastamist. Kulutused riigilõivule ja õigusabile võivad aga piirata hüvitava abinõu kättesaadavust ja seeläbi selle tõhusust. Samuti puudub hüvitise taotluste menetlemiseks erikord ja edasikaebamise piirangud. Nii võib isiku vaidlus ebamõistlikult pika kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks kesta kolm kuud Justiitsministeeriumis ja seejärel kohtus kuni kolm kohtuastet. EIÕK praktikaga ei ole kooskõlas ka selgete kriteeriumide puudumine selle kohta, kuidas arvutatakse mittevahalise kahju eest väljamõistetava kahjuhüvitise suurus või milline on oodatava kahjuhüvitise suurus, samuti ei ole kohtutel otsest kohustust mittevahalise kahju eest hüvitise väljamõistmisel lähtuda EIÕK poolt sarnastes asjades väljamõistetud hüvitiste suurustest. See võib EIÕK praktika kohaselt muuta hüvitava abinõu aga ebapiisavaks ning tõhususe nõudele mittevastavaks.

Niisiis ei vasta Eestis tsiviil- ja halduskohtumenetluse mõistliku aja kaitseks ettenähtud abinõud täielikult EIÕK praktikas väljakujunenud tõhusa abinõu kriteeriumidele. Siinkohal tuleb meelde tuletada, et konventsiooniga tagatud õiguste ja vabaduste rakendamise ja täitmise esmane kohustus lasub siseriiklikel võimudel. Seepärast on väga oluline, et riigid näeksid oma siseriiklikus õigussüsteemis ette tõhusa abinõu, mis kaitseks õigust

õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. „Tõhus“ ei ole vaid täiend abinõu mõiste ees, vaid tähendab seda, et abinõu peab olema tõhus konventsiooni artikli 13 mõistes ja tagama õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul artikli 6 lõike 1 mõistes, mida praktikas sisustab konventsiooni täitmist kontrolliv EIÕK oma lahendite ja otsustega. Seega peavad riigid konventsiooni osapooltena olema valmis oma siseriikliku õigussüsteemi kujundamisel jälgima ja arvesse võtma EIÕK praktikat konventsiooni tõlgendamisel ja sisustamisel. Alljärgnevalt esitab töö autor mõningad ettepanekud, kuidas Eesti võiks konventsiooniga võetud kohustuste täitmiseks mõistliku menetlusaja tagamise probleemi lahendada.

Mõistliku menetlusaja rikkumise ennetamisel tuleks alustada kohtusüsteemi tõhusamaks muutmisest ja nendele probleemidele lahenduste leidmisest, mis takistavad tsiviil- ja halduskohtumenetluses asja arutamist mõistliku aja jooksul. Tsiviil- ja halduskohtumenetluse pikkust mõjutavate tegurite kindlaksmääramine ja seeläbi mõistliku menetlusaja takistustele lahenduste otsimine on omaette uurimisküsimus, mida käesoleva töö mahtu arvestades ei olnud võimalik põhjalikult käsitleda, kuid mis töö autori arvates vajaks edasist uurimist. Käesoleva töös on piirdutud tähelepanu juhtimisega erinevatele võimalustele kohtumenetluse tõhustamiseks. CCJE on oma arvamustes andnud palju soovitusi kohtumenetluse tõhustamiseks, mis puudutavad kohtuotsuste kvaliteeti mõjutavaid tegureid, kohtute töökoormust, kohtuasjade juhtimist kohtunike poolt, kohtute finantseerimist ja palju muud. Kõiki uusi lahendusi ei ole tarvis ise välja töötada, vaid õppida saab ka teistelt. Kohtumenetluse ajakavade ja tähtaegade kehtestamisel on näiteks heaks eeskujuks Põhja-Euroopa riigid. Kohtumenetluse pikkuse kujunemisele ja viivituste ärahoidmisele kohese reageerimisega on tähelepanu juhtinud CEPEJ, kes soovitab selleks otstarbeks ette näha spetsiaalse jälgimisstruktuuri. Praegust tsiviil- ja halduskohtumenetluste kiirendamise taotluste regulatsiooni on aga võimalik parandada läbi menetluskorda reguleerivate sätete muutmise. Kehtestada tuleks taotluste menetlemise erikord, mis tagab nende prioriteetsema menetlemise võrreldes teiste kaebustega. Üheksa kuu pikkune ooteperiood menetluse alguses vajaks asendamist paindlikuma mudeliga, kus võetakse arvesse ka kohtuasjas kaalul olevaid olulisi huvisid isiku jaoks, mis EIÕK praktika kohaselt nõuavad kohtutelt erilist või erandlikku hoolt kohtuasja menetlemisel.

Hüvitava abinõuna mõeldud uut riigivastutuse seaduse eelnõu on samuti võimalik EIÕK praktikaga kooskõlla viia. Esmalt tuleks korrigeerida riigivastutuse seaduse eelnõus mõistliku menetlusaja rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist võimaldavat alust, määratledes selle mõistliku menetlusaja rikkumisega seotud objektiivse alusena. Samuti tuleks mõistliku menetlusaja rikkumistega tekitatud kahju hüvitamiseks esitatud kaebust lahendamise

regulatsioon üle vaadata nii selle menetluse kiiruse kui kättesaadavuse aspektist. Lisaks sellele peaks regulatsiooni muutma selgemaks nii pooleliolevate kohtumenetluste kui esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise aspektist ning tagada tuleks ka kahjuhüvitiste suuruste vastavus EIÕK praktikale. Viimast on võimalik teha ka ühtse kohtupraktika kujundamise abil.

Ennetav ja hüvitav abinõu peaksid moodustama ühe terviku kaitsmaks õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. EIÕK ei nõua oma praktikas täiuslikke abinõusid, vaid seda, et tagatud peab olema isiku õiguste kaitse kõikidel juhtudel, kui tema õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul rikutud on. Seega võib ühe abinõu tõhususe puudus jätta isiku õigused mõistliku menetlusaja rikkumisel kaitseta, kui ennetav ja hüvitav abinõu ei ole kooskõlas ja ei täienda üksteist. Mõistliku menetlusaja problemaatikat tuleks käsitleda laiemalt, kui ainult isikule võimaluste loomist kaebuste esitamiseks. See tähendab probleemi põhjustega tegelemist ning vajadusel piisavate ressursside tagamist, suunates peamise tähelepanu mõistliku menetlusaja rikkumise ära hoidmisele.

The right to a hearing within a reasonable time in civil and administrative court proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights.

SUMMARY

The right to a hearing within a reasonable time is provided for in Article 6(1) of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. By ratifying the Convention the states have assumed the obligation to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention. Consequently, the system for the protection of fundamental rights and freedoms is founded on the principle of subsidiarity, pursuant to which the states are required to protect the rights and freedoms first within their own legal system. The supervisory function of the European Court of Human Rights established for verification of adherence to the Convention is applicable for the protection of the rights and freedoms only after national legal remedies have been exhausted. In this respect an important role is played by the right to an effective hearing, set forth in Article 13 of the Convention, requiring the States to establish an effective national remedy.

Article 6 of the Convention which guarantees the right to a fair hearing is the article used the most in having recourse to the Strasbourg Court, and the majority of the disputes pertain precisely to the unreasonable length of judicial proceedings. Violation of the reasonable time requirement is related to the lack of an effective remedy for the protection of the said right in national legal systems. For that reason the Court has embedded the criteria for the effectiveness of a national remedy into its case-law through a vast number of judgments. These judgments contain the Court's guidelines on which conditions an effective national remedy must meet in order to protect the right to a hearing within a reasonable time.

With a view to the aforesaid, the current thesis explored the right to a hearing within a reasonable time in civil and administrative court proceedings and the State's obligation to set forth an effective remedy for the protection of the said right. Firstly, the thesis aimed to make a general conclusion, on the basis of the Court's case-law, on what kind of an effective remedy under the Convention secures the right to a hearing within a reasonable time. Bearing in mind that the Court has found violations of the reasonable time requirement also in Estonia, as a result of which Estonia has recently taken several significant steps towards ensuring a hearing within a reasonable time and an effective remedy for the protection of the said right, it is important to ask to what extent has Estonia considered the Court's case-law in establishing

a relevant remedy. Consequently, the second aim of the thesis was to analyse whether the remedies set forth for the protection of the reasonable time of civil and administrative court proceedings in Estonia meet the criteria for an effective remedy established in the Court's case-law, or should Estonia continue to address the problem regarding the obligations arising from the Convention. In keeping with the aforesaid, the thesis posed a hypothesis that the remedies recently established in Estonia do not meet all the criteria set for an effective remedy.

The current thesis was divided into three chapters. The first chapter explained the application of the principle of a reasonable time of judicial proceedings in the Court's case-law, by answering the questions of what is the objective of a reasonable time, when is Article 6 of the Convention applied to proceedings relating to civil rights and obligations, the reasonableness of which period of time is assessed and how, and a period of what length can be deemed reasonable. The second chapter addressed the connection between the principle of a reasonable time of judicial proceedings and an effective remedy. In the same chapter the Court's assessments on the effectiveness of remedies established in different countries for the protection of the reasonable time of proceedings were analysed and general conclusions concerning an effective national remedy were drawn. The conclusions on which criteria an effective national remedy for the protection of the reasonable time of proceedings must meet were used in the third part of the thesis which explored the national remedies recently established in Estonia for the protection of the reasonable time of proceedings, and the said remedies were analysed in the light of the criteria for effectiveness arising from the Court's case-law.

On the basis of the Court's case-law the author made the following generalisations on which criteria an effective national remedy must meet in order to protect the reasonable time of proceedings. First, the Court offers an alternative between a preventive remedy and a compensatory remedy. The first is intended to prevent the unreasonable length of proceedings, the other to indemnify violations of the reasonable time of proceedings by compensation for damage. The alternative choice between the two remedies is mostly theoretical since one remedy alone can be an effective remedy for the purposes of Article 13 of the Convention only in exceptional cases. Second, any remedy for the protection of the reasonable time of proceedings must include acknowledgment of a violation of the reasonable time requirement. Third, the effectiveness of a remedy is important both in theory and in practice. The remedy must result in either acceleration of proceedings or compensation for damage which must be indicated by the wording of the regulatory framework or the national

case-law. It is also associated with the manner in which the remedy is established – the effectiveness of the regulatory framework established specifically for the protection of the reasonable time of proceedings can be presumed without relevant case-law. The national regulatory framework must also have a clear legal basis which determines the criteria for admissibility, the authority hearing the appeal, the procedure for conducting the proceedings and the legal consequences of using such a remedy. Remedies which do not grant a personal right to a litigant and which provide the authorities with the right of discretion are not effective.

The effectiveness of a preventive remedy is measured by whether the remedy can prevent violations of the reasonable time of proceedings. Acceleration of judicial proceedings is mostly used as a preventive remedy. By applying this remedy it must be possible, both in theory and in practice, to expedite pending proceedings and to avoid violations of the reasonable time of proceedings. Therefore, the body hearing the appeal shall have sufficiently extensive jurisdiction and the right to apply sanctions. The proceedings regarding the remedy itself must also be sufficiently speedy in order not to prolong the entire judicial proceedings. The most important aspect of a preventive remedy is the actual implications of the acceleratory remedy for the length of the entire proceedings. If in establishing a preventive remedy the actual reasons why civil and administrative court proceedings are dragged out are not taken into account, the request for the acceleration of the proceedings may not affect the length of the entire judicial proceedings in a sufficient manner, and this does not enable prevention of violations of the reasonable time of proceedings.

The conditions of the effectiveness of a compensatory remedy are as follows. First, an effective compensatory remedy requires an objective basis for compensation for damage, related to the unreasonable length of proceedings. The basis for compensation for damage must not be too restricted and related to someone's fault. Second, the proceedings for requesting compensation must be available to everyone. This means that the expenses accompanying lodging of an appeal may not prevent a claim for compensation for damage. Third, the compensation proceedings themselves may not violate the right to a hearing within a reasonable time. The time spent for the payment of compensation which may not exceed six months as of the entry into force of the judgment is also significant. Excuses in connection with the State's financial difficulties are not to the point. Fourth, the amount of redress which must be in conformity with the amounts of redress awarded in similar cases in the Court's case-law is essential. Whereas, the legal basis must provide for how the amount of redress is calculated or how large of a redress can be expected. Fifth, since unreasonably lengthy

proceedings cause, above all, non-material damage to persons, it must be possible to compensate for non-monetary damage, also to legal persons. Finally, an effective compensatory remedy must have retroactive effect and compensate for delays which occurred also before the remedy took effect.

The author used the generalisations made under the Court's case-law for assessment of the effectiveness of Estonian remedies, based on which the hypothesis that the remedies recently established in Estonia do not meet all the criteria for an effective remedy established in the Court's case-law was confirmed.

The remedies established in Estonia correspond to the Court's case-law in the sense that for the protection of the reasonable time of proceedings it has been decided to establish both a preventive remedy in the form a request for the acceleration of proceedings and a compensatory remedy which prescribes the liability of the State for compensation for damage caused by a violation of the reasonable time of proceedings. Use of both remedies is preceded by acknowledgment of a violation of the reasonable time requirement. Also, the remedy gives to a party to the proceedings a personal right and forces the State to perform its supervisory function. With regard to a request for acceleration of proceedings there is also a clear legal basis setting forth the criteria for admissibility, the procedure and terms for review and the possibilities for appeal. In hearing requests the courts have sufficiently extensive jurisdiction to take the steps necessary for expediting the proceedings, and in principle, review by a higher court and the supervisory control by the chairman of the court in conjunction fulfil the requirement for sufficient sanctions in order to guarantee that the remedies requested for are actually applied. The new draft State Liability Act is in conformity with the Court's case-law in the part that it prescribes a specific legal basis for compensation for damage caused by a reasonable time of proceedings and enables the award of redress for non-material damage caused to both natural and legal persons.

However, a request for the acceleration of civil and administrative court proceedings cannot be deemed to be in conformity with the Court's case-law, firstly, due to the duration of the remedial procedure. No special procedure has been provided for hearing a request for the acceleration of proceedings which would allow to proceed with these requests immediately or in first priority. The effectiveness of such requests is also threatened by a condition pursuant to which it is necessary for the case to be pending before the court for at least nine months before such a request can be lodged. The said requirement serves the objective of prevention of filing of unjustified requests, but in many cases, above all in cases requiring special

diligence from the courts, a procedural act after a so-called nine months' waiting period may be too late to secure the reasonable length of the entire proceedings. The biggest shortcoming of the effectiveness of a request for the acceleration of proceedings is its insufficient effect on the length of the entire proceedings. The failure to perform a necessary procedural act by the court without good reason serves as the basis for lodging a request for the acceleration of proceedings. An overview of the main reasons why civil and administrative court proceedings drag on showed that they are not related to the failure of the court to perform procedural acts. Consequently, in practice it is not an effective remedy which would be able to prevent violations of the reasonable time of proceedings.

The biggest shortcoming of a compensatory remedy is the legal basis limited by strict conditions. First, it stipulates that the court must wrongfully violate a norm of procedural law. Since the reasons why civil and administrative court proceedings drag on in Estonia are not related to failure to perform procedural acts, such a condition limits the basis for compensation for damage to a significant extent. Use of a compensatory remedy is also limited by fault-based liability. Pursuant to the Court's case-law, not only delays caused due to the court's fault are attributable to the State, but also delays arising from the inefficiency of the legal system in a broader sense. Whereas, lack of resources and overload of the courts is not an excuse. The second condition of a claim for compensation for damage which prescribes the obligation to apply a preventive remedy before compensation for damage is in itself in conformity with the Court's case-law but it is unclear whether compensation for damage can be claimed also during pending judicial proceedings and whether the obligation to use a preventive remedy exempts a person from the obligation to use a so-called primary legal remedy.

Also the availability of a compensatory remedy and the speed of the use of the said remedy are not in conformity with the Court's case-law. The draft State Liability Act prescribes lodging of a request for compensation for damage first with the Ministry of Justice who shall give an assessment on the activity of the court. This may not be in conformity with the principle of separation of powers. It is likely that in practice, the majority of requests for compensation for damage will make it to court; however, a state fee lower than ordinary has not been provided for such a situation. Expenses related to the state fee and legal assistance may restrict the effectiveness of a compensatory remedy. Also, there is no special procedure for processing requests for compensation and there are no restrictions on appeal. In such a way a person's dispute for compensation for damage caused by unreasonably lengthy proceedings may take three months in the Ministry of Justice and then up to three instances in

court. Lack of criteria for how to determine the amount of redress is also not in accordance with the Court's case-law, and the courts are under no direct obligation to proceed, in awarding redress, from the amount of compensation awarded by the Court in similar cases.

Consequently, the remedies set forth in Estonia for the protection of the reasonable time of civil and administrative court proceedings do not fully meet the criteria for an effective remedy established in the Court's case-law. Hereby it should be recalled that the primary responsibility for implementing and enforcing the rights and freedoms guaranteed by the Convention is laid on the national authorities. For that reason it is extremely important that the States would prescribe in their national legal system an effective remedy which would protect the right to a hearing within a reasonable time. "Effective" means that the remedy must be effective for the purposes of Article 13 of the Convention in order to secure the right to a hearing within a reasonable time, furnished by the Court through its case-law. Therefore, the states as Contracting Parties must be prepared to follow and have regard to, in forming their national legal system, the Court's case-law in the interpretation and furnishing of the Convention.

KASUTATUD KIRJANDUS

Üldine

1. R. Blackburn, J. Polakiewicz. Fundamental rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States 1950 – 2000. Oxford: Oxford University Press 2001.
2. A.W. Bradley, M. W. Janis, R. S. Kay. European Human Rights Law. Text and materials. 2nd ed. Oxford, Oxford University Press 2000.
3. F. Calvez. Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights. Adopted by the European Commission for the Efficiency of Justice at its 8th plenary meeting. Strasbourg: Council of Europe, 2007. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf (23.03.2012).
4. P. Van Dijk jt (eds). Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 4th ed. Antwerpen, Oxford: Intersentia, 2006.
5. F. Edel. The length of civil and criminal proceedings in the case law of the European Court of Human Rights. 2nd edition. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2007. – Arvutivõrgus: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B8229174-D0F4-4C65-A78C-FF9A510096AF/0/DG2ENHRFILES162007.pdf> (20.04.2012).
6. Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. I ja II astme kohtute menetlusstatistika 2009 ja 2010. – Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/10925> (24.12.2012).
7. Eesti Vabariigi Justiitsministeeriumi tööplan aastaks 2009. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/45184> (18.03.2012).
8. European Commission for the Efficiency of Justice. Adopted by the European Commission for the Efficiency of Justice at its 6th plenary meeting. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp (22.04.2012).
9. European Commission for the Efficiency of Justice. Time management checklist. Strasbourg, 2005. – Arvutivõrgus: http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706170227_Coe.Timemanagementchecklist.doc.pdf (21.03.2012).

10. European Court of Human Rights. Pilot-judgement procedure. – Arvutivõrgus:
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf (11.04.2012).
11. European Court of Human Rights. Rules of Court. – Arvutivõrgus:
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AC1A02E-9A3C-4E06-94EF-E0BD377731DA/0/REGLEMENT_EN_2012.pdf (11.04.2012).
12. Evaluation Group. Report to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights. 2001. – Arvutivõrgus:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=226195&Lang=fr> (20.04.2012).
13. J. Johnsen, M. Smolej. Time management of justice systems: a northern European study. Adopted by the European Commission for the Efficiency of Justice at its 8th plenary meeting. Strasbourg: Council of Europe, 2007. – Arvutivõrgus:
http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/GestionTemps_en.pdf (20.04.2012).
14. E. Kergandberg. EIK kriitika Eesti kohtusüsteemi suhtes – kas põhjus kohtunike töö hindamiseks. Kohtunike IX korralise täiskogu protokollilisa 6. Arvutivõrgus:
http://www.riigikohus.ee/vfs/957/Lisa_6_Eerik_Kergandberg_ettekanne.pdf
 (18.03.2012).
15. M. Lillsaar, M. Vutt. Mõistlik menetlusaeg tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond, 2011. – Arvutivõrgus:
http://www.riigikohus.ee/vfs/1122/Moistlik_Menetlusaeg_Tsiviilkohtumenetluses.pdf
 (20.04.2012).
16. U. Lõhmus (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Iuridicum 2003.
17. M. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste – ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004.
18. R. Maruste. Ülekoormus Strasbourgis ja mida sellega on ette võetud. Kohtute aastaraamat 2010. – Arvutivõrgus:
http://www.riigikohus.ee/vfs/1106/Kohtute_aastaraamat2010veeb.pdf (23.03.2012).
19. A. Mowbray. Cases and Materials on the European Convention on Human Rights. 2nd ed. New York: Oxford University Press 2007.

20. C. Ovey, R. White. Jacobs and White, European Convention on Human Rights. 4th ed. Oxford: Oxford University Press 2006.
21. M. Rask. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogu 2009.a kevadistungjärgul. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=63> (20.04.2012).
22. M. Rask. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogu 2010.a kevadistungjärgul. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=63> (20.04.2012).
23. M. Rask. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogu 2011.a kevadistungjärgul. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=63> (20.04.2012).
24. M. Susi. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dünaamilises käsitluses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2008.
25. E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura: 2008.
26. Venice Commission. Study on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings. Adopted by the Venice Commission at its 69th plenary session. Strasbourg, 2006. – Arvutivõrgus: <http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD%282006%29036-e.pdf> (23.03.2012).
27. Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/2007> (18.03.2012).

Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu dokumendid

28. Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu. Arvamus nr 2(2001) kohtute finantseerimise ja haldamise kohta, pidades silmas kohtusüsteemi töö tõhusust ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklit 6. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/486/CCJE%282001%29op2.pdf> (20.04.2012).

29. Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu. Arvamus nr 6(2004) mõistliku aja jooksul asja õiglase arutamise ja kohtuniku rolli kohta selles, arvestades vaidluste lahendamise alternatiivsete meetoditega. – Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/vfs/490/CCJE%282004%29op6.pdf> (14.04.2012).
30. Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu. Arvamus nr 11(2008) kohtuotsuste kvaliteedist. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/802/CCJE%20%282008%29%20arvamus%20nr%2011pdf> (14.04.2012).
31. Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu. Arvamus nr 13(2010) kohtunike rolli kohta kohtuotsuste täitmisel. – Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1317/6_CCJE%20_2010__arvamus_nr_13.pdf (20.04.2012).
32. J. Laffranque. Speech of the president of the CCJE at the award ceremony of the prize „Justice in the World“. Madrid, 2009. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/meetings/Prix_Justice/Discurso_CCJE_Julia_Laffranque_eng.pdf (14.04.2012).
33. J. Laffranque. Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu 11. arvamuse ettevalmistamisest. – Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/737/CCJE_ettekanne_JuliaLaffranque_2008.pdf (14.04.2012).

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee dokumendid

34. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee aruanne lahendi *Gaglione jt v Itaalia* täitmise kohta. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=gaglione&StateCode=&SectionCode (12.04.2012).
35. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee aruanne lahendi *Finger v Bulgaaria* täitmise kohta. – Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=finger&StateCode=&SectionCode (13.04.2012).

36. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee aruanne lahendi *Rumpf v Saksamaa* täitmise kohta. – Arvutivõrgus:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=GER&SectionCode=&HideClones=1 (12.04.2012).
37. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Length of civil proceedings in Italy: supplementary measures of a general character. Resolution DH(97)336. – Arvutivõrgus:
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=565843&SecMode=1&DocId=569412&Usage=2> (20.04.2012).
38. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 1136. kohtumisel 6.-8. märtsil 2012.a vastu võetud otsused. – Arvutivõrgus:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec%282012%291136/14&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG4&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (20.04.2012).

Seaduste vastuvõtmisega seotud dokumendid

39. Eesti Advokatuuri 01.11.2010 arvamus riigivastutuse seaduse eelnõule 818 SE. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1157015&u=20120323090635> (23.03.2012).
40. Halduskohtumenetluse seaduse eelnõu 902 SE seletuskiri. – Arvutivõrgus
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1265837&u=20120429121836> (20.04.2012).
41. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa 1. Esitatud justiitsministri poolt 09.10.2009 eelnõude infosüsteemi. – Arvutivõrgus:
<http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/eoigus/263835#3nQHo2e2> (20.04.2012).
42. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 599 SE III seletuskiri. – Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=793874&u=20120429114406> (20.04.2012).

43. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 21.11.2011 protokoll nr 32 riigivastutuse seaduse eelnõu 7 SE II-1 menetlemisel. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&u=20120429130126&file_id=1451128&etapp=21.11.2011&fd=29.11.2011 (20.04.2012).
44. Riigikogu õiguskomisjoni seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 599 SE II teise lugemise teksti juurde. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=793874&u=20120429114406> (20.04.2012).
45. Riigikohtu 28.10.2010 arvamus riigivastutuse seaduse eelnõule 818 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1157015&u=20120323090635> (23.03.2012).
46. Riigivastutuse seaduse eelnõu 7 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1328835&u=20120501102944>. (20.04.2012).
47. Riigivastutuse seaduse eelnõu 818 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1157015&u=20120323090635> (20.04.2012).
48. Riigivastutuse seaduse eelnõu 7 SE seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1328835&u=20120429114621> (20.04.2012).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 27.04.2011, 2.
2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – RT II 2006, 13, 35
3. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.12.2011, 7.
4. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II, 2010, 14, 54.
5. Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390; RT I, 28.12.2011, 48.
6. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; RT I, 17.04.2012, 6.
7. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 23.02.2011, 1.
8. Riigilõivuseadus. – RT I 2010, 21, 107; RT I, 02.03.2012, 10.
9. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197; RT I, 28.12.2011, 44.
10. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

1. EIÕK 27.06.1968, 1936/63, *Neumeister v Austria*.
2. EIÕK 16.07.1971, 2614/65, *Ringeisen v Austria*.
3. EIÕK 21.02.1975, 4451/70, *Golder v Ühendkuningriik*.
4. EIÕK 28.06.1978, 6232/73, *König v Saksamaa*.
5. EIÕK 09.10.1979, 6289/73, *Airey v Iirimaa*.
6. EIÕK 06.05.1981, 7759/77, *Buchholz v Saksamaa*.
7. EIÕK 23.09.1982, 7151/75 ja 7152/75, *Sporrong ja Lönnroth v Rootsi*.
8. EIÕK 13.07.1983, 8737/79, *Zimmermann ja Steiner v Šveits*.
9. EIÕK 08.12.1983, 7984/77, *Pretto jt v Itaalia*.
10. EIÕK 10.07.1984, 8990/80, *Guincho v Portugal*.
11. EIÕK 02.08.1984, 8691/79, *Malone v Ühendkuningriik*.
12. EIÕK 23.10.1985, 8848/80, *Bentham v Holland*.
13. EIÕK 29.05.1986, 9384/81, *Deumeland v Saksamaa*.
14. EIÕK 29.05.1986, 27353/95, *Kiefer v Šveits*.
15. EIÕK 23.04.1987, 9616/81, *Erkner ja Hofauer v Austria*.
16. EIÕK 23.04.1987, 9273/81, *Ettl jt v Austria*.
17. EIÕK 23.04.1987, 9816/82, *Poiss v Austria*.
18. EIÕK 25.06.1987, 10527/83, *Milasi v Itaalia*.
19. EIÕK 21.10.1987, 10426/83, *Pudas v Rootsi*.
20. EIÕK 29.03.1989, 11118/84, *Bock v Saksamaa*.
21. EIÕK 27.04.1989, 11213/84, *Neves e Silva v Portugal*.
22. EIÕK 07.07.1989, 11681/85, *Union Alimentaria Sanders S.A v Hispaania*.

23. EIÕK 29.05.1989, 8562/79, *Feldbrugge v Holland*.
24. EIÕK 24.10.1989, 10073/82, *H. vs Prantsusmaa*.
25. EIÕK 25.10.1989, 10842/84, *Allan Jacobsson v Rootsi (1)*.
26. EIÕK 20.02.1991, 11889/85, *Vernillo v Prantsusmaa*.
27. EIÕK 24.05.1991, 11671/85, *Pugliese v Itaalia (2)*.
28. EIÕK 24.05.1991, 11891/85, *Vocaturo v Itaalia*.
29. EIÕK 30.10.1991, 11796/85, *Wiesinger v Austria*.
30. EIÕK 27.11.1991, 12325/86 ja 14992/89, *Kemmache v Prantsusmaa (1 ja 2)*.
31. EIÕK 27.02.1992, 13132/87, *Barbagallo v Itaalia*.
32. EIÕK 27.02.1992, 11973/86, *Casciaroli v Itaalia*.
33. EIÕK 31.03.1992, 18020/91, *X v Prantsusmaa*.
34. EIÕK 26.11.1992, 12490/86, *Giancarlo Lombardo v Itaalia*.
35. EIÕK 26.11.1992, 11519/85, *Francesco Lombardo v Itaalia*.
36. EIÕK 23.02.1993, 13023/87, *Salesi v Itaalia*.
37. EIÕK 26.02.1993, 12444/86, *Pizzetti v Itaalia*.
38. EIÕK 22.02.1994, 12954/87, *Raimondo v Itaalia*.
39. EIÕK 23.03.1994, 14940/89, *Silva Pontes v Portugal*.
40. EIÕK 09.12.1994, 19005/91 ja 19006/91, *Schouten ja Meldrum v Holland*.
41. EIÕK 21.11.1995, 19248/91, *Acquaviva v Prantsusmaa*.
42. EIÕK 04.12.1995, 19753/92, *Ciricosta ja Viola v Itaalia*.
43. EIÕK 16.09.1996, 20024/92, *Süssmann v Saksamaa*.
44. EIÕK 18.02.1997, 18990/91, *Nideröst-Huber v Šveits*.
45. EIÕK 23.09.1997, 22410/93, *Robins v Ühendkuningriik*.
46. EIÕK 21.10.1997, 24194/94, *Pierre-Bloch v Prantsusmaa*.

47. EIÕK 26.11.1997, 27159/95, *Stamoulakatos v Kreeka* (2).
48. EIÕK 19.02.1998, 16817/90, *Paulsen-Medalen ja Svensson v Rootsi*.
49. EIÕK 19.02.1998, 12258/86, *Skärby v Rootsi*.
50. EIÕK 26.02.1998, 20323/92, *Pafitis jt v Kreeka*.
51. EIÕK 23.04.1998, 26256/95, *Doustaly v Prantsusmaa*.
52. EIÕK 22.04.1998, 32217/96, *Pailot v Prantsusmaa*.
53. EIÕK 25.03.1999, 25444/94, *Pélissier ja Sassi v. Prantsusmaa*.
54. EIÕK 05.10.1999, 39521/98, *Gonzalez Marin v Hispaania*.
55. EIÕK 08.12.1999, 28541/95, *Pellegrin v Prantsusmaa*.
56. EIÕK 21.03.2000, 40111/98, *Gergouil v Prantsusmaa*.
57. EIÕK 06.04.2000, 35382/97, *Comingersoll S.A. v Portugal*.
58. EIÕK 27.06.2000, 30979/96, *Frydlender v Prantsusmaa*.
59. EIÕK 26.09.2000, 41001/98, *Garcia v Prantsusmaa*.
60. EIÕK 05.10.2000, 39652/98, *Maaouia v Prantsusmaa*.
61. EIÕK 26.10.2000, 30210/96, *Kudla v Poola*.
62. EIÕK 30.01.2001, 23459/94, *Holzinger v Austria (1)*.
63. EIÕK 14.06.2001, 44704/98, *Normann v Taani*.
64. EIÕK 12.07.2001, 44759/98, *Ferrazzini v Itaalia*.
65. EIÕK 26.07.2001, 51585/99, *Horvat v Horvaatia*.
66. EIÕK 06.09.2001, 69789/01, *Brusco v Itaalia*.
67. EIÕK 02.10.2001, 42320/98, *Belinger v Sloveenia*.
68. EIÕK 04.10.2001, 38328/97, *Bejer v Poola*.
69. EIÕK 07.05.2002, 59498/00, *Burdov v Venemaa*.
70. EIÕK 04.07.2002, 20862/02, *Slavicek v Horvaatia*.

71. EIÕK 23.07.2002, 34619/97, *Janosevic v Rootsi*.
72. EIÕK 23.07.2002, 36985/97, *Västberga Taxi Aktiebolag ja Vulvic v Rootsi*.
73. EIÕK 05.09.2002, 77784/01, *Nogolica v Horvaatia*.
74. EIÕK 11.09.2002, 57220/00, *Mifsud v Prantsusmaa*.
75. EIÕK 08.10.2002, 64359/01, *Fernandez-Molina jt v Hispaania*.
76. EIÕK 22.10.2002, 57984/00 jt, *Andrasik jt v Slovakkia*.
77. EIÕK 27.03.2003, 58698/00, *Paulino Tomas v Portugal*.
78. EIÕK 29.03.2003, 50533/99, *Mõtsnik v Eesti*.
79. EIÕK 10.07.2003, 53341/99, *Hartman v Tšehhi Vabariik*.
80. EIÕK 31.07.2003, 50389/99, *Doran v Iirimaa*.
81. EIÕK 15.09.2003, 70579/01, *Maier v Austria*.
82. EIÕK 23.09.2003, 53425/99, *Dumas v Prantsusmaa*.
83. EIÕK 09.10.2003, 74159/01, *Egger v Austria*.
84. EIÕK 02.12.2003, 48129/99, *Treial v Eesti*.
85. EIÕK 20.01.2004, 48339/99, *Kangasluoma v Soome*.
86. EIÕK 22.06.2004, 31443/96, *Broniowski v Poola*.
87. EIÕK 24.06.2004, 56079/00, *Di Sante v Itaalia*.
88. EIÕK 15.07.2004, 19449/02, *Patrianakos v Kreeka*.
89. EIÕK 24.02.2005, 14206/02, *Kern v Austria*.
90. EIÕK 25.02.2005, 29357/95, *Gast ja Popp v Saksamaa*.
91. EIÕK 01.03.2005, 24549/03, *Michalak v Poola*.
92. EIÕK 09.11.2004, 41984/98, *Naumenko v Ukraina*.
93. EIÕK 06.10.2005, 23032/02, *Lukenda v Sloveenia*.
94. EIÕK 29.03.2006, 64890/01, *Apicella v Itaalia*.

95. EIÕK 29.03.2006, 64886/01, *Cocchiarella v Itaalia*.
96. EIÕK 29.03.2006, 62361/00, *Riccardi Pizzati v Itaalia*.
97. EIÕK 29.03.2006, 64705/01, *Mostacciuolo Giuseppe v Itaalia (1)*.
98. EIÕK 29.03.2006, 65102/01, *Mostacciuolo Giuseppe v Itaalia (2)*.
99. EIÕK 29.03.2006, 64699/01, *Musci v Itaalia*.
100. EIÕK 29.03.2006, 65075/01, *Procaccini Giuseppina ja Orestina v Itaalia*.
101. EIÕK 29.03.2006, 36813/97, *Scordino v Itaalia (1)*.
102. EIÕK 29.03.2006, 64897/01, *Zullo Ernestina v Itaalia*.
103. EIÕK 08.06.2006, 75529/01, *Sürmeli v Saksamaa*.
104. EIÕK 27.07.2006, 5010/04, *Von Hoffen v Liechtenstein*.
105. EIÕK 23.11.2006, 73053/01, *Jussila v Soome*.
106. EIÕK 18.01.2007, 35062/03, *Shciglitsov v Eesti*.
107. EIÕK 19.04.2007, 63235/00, *Vilho Eskelinen jt v Soome*.
108. EIÕK 15.05.2007, 463/03, *Korenjak v Sloveenia*.
109. EIÕK 08.11.2007, 11548/04, *Saarekallas v Eesti*.
110. EIÕK 07.02.2008, 14258/03, *Parizov v Makedoonia*.
111. EIÕK 27.11.2008, 8416/05, *Potzmader v Austria*.
112. EIÕK 13.01.2009, 19348/04, *Sorvisto v Soome*.
113. EIÕK 15.01.2009, 33509/04, *Burdov v Venemaa (2)*.
114. EIÕK 29.01.2009, 43276/06, *Missenjov v Eesti*.
115. EIÕK 24.09.2009, 40589/07, *Sartory v Prantsusmaa*.
116. EIÕK 19.01.2010, 26654/08, *Huoltoasema Matti Euren OY v Soome*.
117. EIÕK 28.01.2010, 45369/07, *Rambauske v Austria*.
118. EIÕK 04.02.2010, 13791/06, *Gromzig v Saksamaa*.

119. EIÕK 04.02.2010, 31407/07, *Malkov v Eesti*.
120. EIÕK 31.08.2010 otsus vastuvõetavuse kohta *Šurbanoska v Makedoonia*.
121. EIÕK 02.09.2010, 46344/06, *Rumpf v Saksamaa*.
122. EIÕK 23.09.2010, 27451/09 ja 60650/09, *Nagovitsyn ja Nalgiyev v Venemaa*.
123. EIÕK 21.10.2010, 32763/08, *Schädler jt v Liechtenstein*.
124. EIÕK 21.12.2010, 45867/07 jt, *Gaglione jt v Itaalia*.
125. EIÕK 21.12.2010, 50973/08, *Vassilios Athanasiou jt v Kreeka*.
126. EIÕK 10.05.2011, 37346/05, *Finger v Bulgaaria*.
127. EIÕK 12.06.2001, 61166/00, *Giummarra v Prantsusmaa*.
128. EIÕK 29.06.2011, 34869/05, *Sabeh El Leil v Prantsusmaa*.
129. EIÕK 03.11.2011, 38914/05 ja 17879/05, *Adži-Spirkoska jt v Makedoonia*.
130. EIÕK 08.11.2011, 54191/07, *Raudsepp v Eesti*.
131. EIÕK 15.03.2012, 24429/03, *Solomakhin v Ukraina*.
132. EIÕK 03.04.2012, 54447/10, *Michelioudakis v Kreeka*.
133. EIÕK 17.04.2012, 21539/07, *Steininger v Austria*.

Riigikohtu praktika

134. RKÜKm 3-3-1-38-00.
135. RKPSJKo 3-4-1-4-03.
136. RKPSJKo 3-4-1-20-07.
137. RKPSJKm 3-4-1-12-08.
138. RKÜKo 3-3-1-85-09.